

45  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA MODERNIZACION DEL ESTADO  
MEXICANO 1988-1994. ALGUNAS  
CONSIDERACIONES GENERALES**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
FLAVIO RUEDA ALMARAS**



**ACATLAN. EDO. DE MEXICO**

**1995**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A mis compañeros de la generación de 1988-1992, de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP-Acatlán, con quienes tuve la oportunidad de debatir acerca de la modernización del Estado, particularmente a Juan José, Leonel, Jaime, Luis, Roman, Joel, Gustavo, Pedro.**

**A mis compañeros de trabajo que me brindaron su apoyo en la recta final: Raymundo, Ernesto, Antonia, José, Carlos, Miguel, Teódulo, Rene...**

**A quienes de alguna manera contribuyeron en el logro de este esfuerzo, a los que no menciono, para no cometer una injusticia olvidándome de alguno de ellos.**

**Al Sr. Senobio Sanagustín y familia, quienes me guiaron para dar los primeros pasos en este mundo ciudadano.**

**A mi padrino Jaime Gómez y Familia, quienes orientaron un periodo muy importante de mi vida y continúan motivándome para llegar cada vez más lejos.**

**A mi tío ✦ Pedro Velázquez Escorza, quien siempre me brindó su apoyo incondicional.**

**A la familia Martínez Peñafort: Rosita, Andréa y Juan Carlos, a quienes debo su apoyo y su motivación.**

**A Martín de Jesús Díaz Vázquez, quién tuvo la paciencia y el tacto para conducir esta nave a buen puerto.**

**A los maestros: Rodolfo Jiménez Guzmán, Javier Reyes Carrillo, Gregorio Aranda Acuña y Gabriel Reyes Mendoza, quienes revisaron el presente trabajo y lo enriquecieron con sus valiosos comentarios.**

**A mis padres, que fueron el cimiento de este logro**

**A mis hermanos Gregorio y Jacob, que comparten mis logros.**

**A mi madre † Aurelia Almarás Martínez, que partió con la esperanza de que llegaría este momento.**

**A santa, con quien tuve la suerte de compartir la inspiración del primer esbozo del presente trabajo, y quien considera este logro como el suyo propio.**

**LA MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO 1988-1994.**  
**ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES.**

**INDICE.**

	<b>PAGINAS</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>CONSIDERACIONES PRELIMINARES.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I.- LA MODERNIZACION DE LA POLITICA ECONOMICA.</b>	<b>23</b>
1.1.- El proceso de transición: PSE-PECE.	25
1.2.- La privatización económica.	28
1.3.- La renegociación de la Deuda Externa.	34
1.3.1.- Los términos de la renegociación y las nuevas condiciones.	35
1.3.2.- Los nuevos préstamos.	36
1.4.- El Tratado de Libre Comercio.	36
1.4.1.- La inevitabilidad del TLC y sus implicaciones	38
1.4.2.- Los llamados Acuerdos Paralelos.	39
1.4.3.- Las Potencialidades del TLC.	41
<b>CAPITULO II.- LA MODERNIZACION POLITICA.</b>	<b>46</b>
2.1.- El nuevo juego político.	48
2.2.- El surgimiento del COFIPE y la alianza con el PAN.	51

2.3.- La refundación del PRI.	53
2.4.- La revitalización del PRI a través del Presidente.	55
2.5.- El Liberalismo Social.	57
2.6.- La Reforma Política Nacional.	60
2.6.1.- La Reforma Política del Distrito Federal.	65
2.7.- La sucesión presidencial.	67
<b>CAPITULO III.- LA MODERNIZACION DE LA POLITICA SOCIAL.</b>	<b>71</b>
3.1.- Los principios de la nueva política social.	74
3.2.- El Programa Nacional de Solidaridad.	83
3.2.1.- El Programa Nacional de Solidaridad como paliativo de la lucha de clases.	84
3.2.2.- El Programa Nacional de Solidaridad: la participación obligada de las masas.	87
3.2.3.- El Programa Nacional de Solidaridad como legitimador del Gobierno y del partido oficial.	89
3.2.4.- Los otros significados del Programa Nacional de Solidaridad.	92
<b>CAPITULO IV.- LA MODERNIZACION JURIDICA.</b>	<b>95</b>
4.1.- El Artículo 27. Constitucional.	98
4.2.- El Artículo 123. Constitucional.	106
4.4.- El Artículo 130. Constitucional.	114
<b>CAPITULO V.- LA MODERNIZACION IDEOLOGICO-EDUCATIVA.</b>	<b>124</b>
5.1.- La nueva Filosofía Educativa.	125
5.2.- La modernización de la educación básica.	129

5.2.1.- El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	129
5.2.2.- Los nuevos libros de texto gratuitos.	132
5.2.3.- La nueva Ley General de Educación.	134
5.3.- La Modernización de la Educación Superior.	135
5.4.- La Modernización Ideológico-educativa Informal.	138

**CAPITULO.- VI.- LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.** 143

6.1.- Un acercamiento teórico a la Administración Pública.	144
6.1.1. Aceptaciones del término administración pública.	144
6.1.2.- Tipos de Reforma o modernización de la administración pública.	146
6.2.- La nueva filosofía de la Administración Pública.	150
6.3.- ¿Adelgazamiento del Estado?: Privatización, redimensionamiento, desregulación.	153
6.3.1.- Adelgazamiento del Estado.	153
6.3.2.- Privatización	154
6.3.3.- Desregulación.	155
6.3.4.- Redimensionamiento.	155
6.4.- La creación de las "supersecretarías".	156
6.4.1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	156
6.4.2.- La Secretaría de Desarrollo Social.	160
6.5.- Reforma de la Administración Pública, para adaptarse a la nueva realidad.	163
6.5.1.- Un ejemplo: la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares en cada entidad federativa.	164

**CONCLUSIONES: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO.** 169

**BIBLIOGRAFIA.**

## INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, describir y explicar, la modernización del Estado mexicano iniciada hacia 1988, abordando el fenómeno como un todo y no como cada una de sus partes o como la suma de ambas. Estas consideraciones generales sobre la modernización del Estado mexicano, pretenden explicar este complejo proceso, partiendo de la exposición de lo que, para fines de la presente investigación, son los principales aspectos e instrumentos de la misma, es decir, pretende problematizar los verdaderos alcances y limitaciones de ese conjunto de transformaciones experimentados por el Estado mexicano en su relación con la sociedad civil, para adaptarse a las nuevas exigencias del régimen económico-socio-político capitalista.

En el desarrollo de la investigación se observa una constante, la interrelación que existe entre los aspectos e instrumentos de la modernización del Estado mexicano y la recomposición del capitalismo como régimen económico, social y político, hegemónico en el mundo.

La idea original resultó de varios cuestionamientos que surgieron de la impresión causada por la implementación por parte del Estado mexicano, de una serie de políticas que contradecían por completo el proyecto de país producto de la gesta revolucionaria de 1910, aunque demagógicamente se apoyaran en el mismo, al llamarle la modernización de la revolución mexicana.

Los apartados en los que se divide el presente trabajo son los siguientes, los cuales se consideran como los principales aspectos e instrumentos de la modernización del Estado mexicano: 1) la modernización de la política económica, 2) la modernización política, 3) la modernización de la política social, 4) la modernización jurídica, 5) la modernización ideológico-educativa y, 6) la modernización de la administración pública; los cuales son precedidos por unas consideraciones preliminares.

Las consideraciones preliminares, que incluyen el Marco Histórico, el Marco Teórico, y el Planteamiento del Problema, buscan ubicar el fenómeno de la Modernización del Estado mexicano, en el contexto histórico universal, en el contexto teórico-científico y como objeto de investigación, respectivamente. En el primero se hace una descripción general del contexto internacional en el que se inscribe la modernización del Estado mexicano; en el segundo se hace un acercamiento significativo de los principales términos en torno a los cuales gira la presente investigación; finalmente en el planteamiento del problema se hace una descripción de las principales características del Estado mexicano producto de la Revolución Mexicana, de la crisis que tuvo que enfrentar como consecuencia de la crisis del modelo de acumulación "hacia adentro" y de como, producto del dominio del capital financiero internacional y del fantasma de la modernización en el mundo, la clase dirigente planteo como alternativa la modernización del Estado mexicano acorde con el nuevo modelo de acumulación neoliberal "hacia afuera".

Por lo que se refiere la modernización de la política económica, se describen los principales instrumentos o aspectos de la modernización económica del Estado Mexicano, como la premisa necesaria para la modernización del Estado en su conjunto, y necesaria también e inevitable para hacer frente a la crisis capitalista mundial. El contenido de este apartado versa en torno a la idea de que, el objetivo estratégico a alcanzar por el gobierno salinista, fue la concreción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, por ser el instrumento principal para alcanzar la Reforma Económica del Estado Mexicano. De hecho el resto de los instrumentos de la política económica moderna, como fue el caso de la "política de los pactos", la política de privatización económica y la renegociación de la deuda externa, buscaban implícitamente, sentar las bases necesarias para alcanzar este objetivo.

En relación con la modernización política del Estado mexicano, se exponen y explican, los alcances y limitaciones de esta, materializada en la reforma electoral pactada entre el gobierno salinista, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, y considerando que aún son necesarios cambios significativos en las ya modernizadas reglas del "juego político", que permitan hasta donde sea posible, un acercamiento a la práctica de la democracia burguesa, puesto que solo de esta manera los actores sociales encontrarían un cause a su descontento y al mismo tiempo desarrollarían un sentido de participación

política. Sin embargo, se considerará también el hecho de que existen muchos obstáculos para alcanzarlos, empezando por la relación PRI- Gobierno y los intereses creados a su interior como la subcultura del fraude y el instinto de conservación de la llamada "familia revolucionaria", así como, el abstencionismo generalizado.

En el capítulo de la modernización de la política social, se explican los nuevos fundamentos de la Política Social del Estado mexicano, de la era de la modernización "neoliberal", que suponen la privatización de los servicios públicos y de Seguridad Social, para que el costo y el acceso a los mismos se rijan por las leyes del mercado, dejando al Estado solamente un papel regulador. En el periodo de estudio se considera que el Programa Nacional de Solidaridad, es el eje sobre el que descansa básicamente la propuesta de la modernización de la política social del Estado mexicano, puesto que esta política pública se cifró en la esperanza de erradicar la pobreza extrema. Lo anterior hace suponer que en principio se dejó al resto de la población que satisficiera sus necesidades sociales en el mercado, que crearía empleos bien remunerados y haría crecer el poder adquisitivo de los salarios, sin embargo, la política económica no dio los resultados esperados, por el contrario solo se provocó un deterioro cada vez mayor del nivel de vida de las mayorías, lo que por el momento evidenció el fracaso de la política social.

En lo que se refiere, a la modernización jurídica del Estado Mexicano, se explica la relación que existe entre el cambio de modelo de acumulación y las Reformas Constitucionales y de las Leyes Secundarias, que por su importancia, han significado un trastorno del Marco Jurídico Mexicano emanado de la Revolución de 1910 y esclarecido y sistematizado por el Constituyente de 1917. La idea central, es que la transformación de la llamada "espinas dorsal del Constitucionalismo Social Mexicano" es, o bien para regular e institucionalizar las nuevas relaciones de producción que coincidan con el desarrollo de las fuerzas productivas de la economía nacional, o bien para legitimar el ejercicio del poder del Gobierno y del Estado.

En el capítulo de la modernización ideológico-educativa, se analiza la nueva filosofía de la Educación Oficial expuesta en el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994, se expone que esta no solo persigue transformar en lo posible los valores sociales de la sociedad mexicana, para adaptarlos al neoliberalismo en boga, sino también para crear las

condiciones de calificación y reproducción de la mano de obra mexicana, con el fin de elevar la productividad y la competitividad necesarias para la reestructuración capitalista. Así también, se destaca el papel de homogeneizador de la ideología que cumple la educación no oficial, relacionada con la opinión pública y los medios masivos de comunicación, como resultado de la apertura económica y cultural.

En este último capítulo se explican las transformaciones sucedidas no solo en el ámbito de la Filosofía de la Administración Pública mexicana sino también en su estructura y funcionamiento, por un lado como consecuencia del replanteamiento del papel del Estado mexicano en la sociedad acorde con el neoliberalismo como instrumento para la recomposición del capitalismo y, por otro, como una forma de legitimar al régimen. Siendo la Administración Pública, el ente más dinámico y la expresión más clara de la existencia del Estado, su modernización, nos muestra con toda nitidez los principios sobre los que gira la Modernización del Estado mexicano, puesto que ese carácter le permite ser al mismo tiempo sujeto y objeto de esa modernización.

## **CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

Estas consideraciones preliminares, que incluyen en primera instancia el Marco Histórico y el Marco teórico, buscan ubicar el fenómeno de la Modernización del Estado mexicano en el contexto histórico universal y en el contexto teórico-científico, respectivamente. En el primero se hace una descripción general del contexto internacional en el que se inscribe la modernización del Estado mexicano; mientras que en el segundo, se hace un acercamiento significativo de los principales términos en torno a los cuales gira la presente investigación.

En seguida y partiendo de la ubicación histórica y teórica de la modernización del Estado mexicano, se pasa al planteamiento de la problemática de este fenómeno, que es el objeto de estudio de la presente investigación.

### **1. Marco histórico.**

Asistimos a una de las crisis cíclicas del capitalismo, que data de los años 60s. y que no parece tener fin, la cual se caracteriza por lo siguiente:

- La desaceleración o recesión económica no solo de los países dependientes sino también de las economías más poderosas del mundo, que ha dado como uno de sus resultados el déficit financiero de los Estados nacionales.
- Una endeudamiento cada vez mayor de los países dependientes.
- Un proteccionismo férreo de las economías en general, aunado a la tardanza de resolución de la Ronda de Uruguay del GATT, que aunque resultó positiva para sus promotores, aún se espera su impacto real en el comercio internacional.

- La insalubridad, el hambre y la marginación azotan a casi la mitad de la población en el mundo.
- El desplome del precio del petróleo y de las materias primas, base de las exportaciones de los países dependientes, agudiza la crisis económica y social de estos.

El impacto de la crisis sin duda es mayor en los países dependientes, sin que esta situación excluya al imperio, que también enfrenta graves problemas, como es el caso de la alta tasa de desempleo, el surgimiento de grupos neonazis, entre otros.

La "revolución científico-técnica" ha dado lugar a un progreso que solo ha beneficiado a los grandes capitalistas y a las grandes potencias económicas; mientras que los trabajadores y los pueblos ven como las nuevas tecnologías solo sirven para explotarlos más.

Para hacer frente a esta crisis, muchas ocasiones no aceptada o subestimada por los gobiernos y por la burguesía, quienes venden la idea de que solo se trata de pequeñas distorsiones pasajeras del sistema económico-social; el sistema capitalista mundial, ha puesto en práctica principalmente dos estrategias: por un lado la "globalización del capitalismo" y por otro, la conformación de "bloques económicos regionales".

La globalización del capitalismo para constituirse como sistema hegemónico único, ha tenido tal éxito que ya ha alcanzado a los representantes del llamado "socialismo real", constituidos por la ex-Unión Soviética y todos sus aliados, quienes debido a su carácter capitalista en la

práctica, venían acompañando al capitalismo en su crisis y llegó un momento en el que no pudieron ocultar más su verdadera identidad y sacaron a relucir todos los vicios inherentes al sistema.

Ante la imposibilidad de llevar a la práctica de manera absoluta los planteamientos del Liberalismo Económico, puesto que se ha demostrado que esto es imposible, y de evitar el proteccionismo y la potencial guerra comercial, a pesar de haber superado el obstáculo que representó por mucho tiempo la Ronda de Uruguay del GATT; se plantea la conformación de "Regiones de Libre Comercio", comandadas por las tres superpotencias económicas más poderosas: 1.- El mercado común norteamericano, encabezado por Los Estados Unidos de América; 2.- La Comunidad Económica Europea por Alemania y, 3.- La Comunidad de la Cuenca del Pacífico comandada por Japón.

En estas regiones económicas se pretende borrar, hasta donde sea posible, los obstáculos al comercio mutuo de sus integrantes y de esta manera reactivar sus economías.

Por otro lado, con la caída del llamado "bloque socialista", el capitalismo como sistema económico universal, se adjudicó un triunfo ideológico-político sin precedente, que junto con el papel que está jugando Estados Unidos como "policía del mundo", ahora inclusive bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas y concretamente, del Consejo de Seguridad, interviniendo abiertamente en Panamá, Irak y Somalia, por mencionar sólo los más destacados, y con el pretexto del "narcotráfico" en varios países de América Latina; ha influido

de manera determinante para que la lucha abierta de los pueblos se haya sofocado y estos se hayan replegado en espera de una coyuntura favorable.

Es en este contexto en el que se desarrolla la recomposición del capitalismo mundial identificada con el neoliberalismo y conocida como modernización, a decir de los ideólogos de la burguesía internacional, "la nueva religión de la humanidad" y "el fantasma que recorre el mundo".

## **2. Marco teórico.**

Por sus características, por sus principios ideológico-políticos y por los objetivos que persigue, la Modernización del Estado no puede reducirse a cambios en el aparato Administrativo-gubernativo, sino que, como lo veremos más adelante, para tener éxito debe proyectarse a toda la sociedad organizada.

La modernización del Estado como una necesidad de reestructuración mundial del sistema capitalista, debe verse como una respuesta a la crisis existente y a la vez una propuesta de la clase dominante para que la sociedad organizada en su conjunto haga frente a la crisis.

De acuerdo con la doctrina marxista, diremos que a raíz de la crisis capitalista mundial iniciada en los años 60s. y agudizada en México hacia 1982, surgió la necesidad de cambiar la forma de estado, es decir, modernizar el llamado Estado benefactor: como consecuencia de los cambios de las relaciones de producción, toda la superestructura política, jurídica e ideológica, se vio en la necesidad de cambiar, para adaptarse a aquella.

Puede apreciarse como "las fuerzas productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes...de formas de desarrollo que eran, estas relaciones se convierten en trabas de esas fuerzas. Entonces se abre un período de revolución social". El cambio producido en la base económica necesitó de la consecuente transformación de toda la superestructura.

"Al considerar tales trastornos -dice Marx-, es de vital importancia distinguir el trastorno de las condiciones económicas de producción...y las formas ideológicas, bajo las cuales los hombres adquieren conciencia del conflicto y lo resuelven" .<sup>1</sup>

Lo anterior es de vital importancia para explicar el caso de la realidad mexicana: se dio una crisis en la estructura económica, la cual podemos constatar en cifras, "abriéndose una época de Revolución Social", como producto dialéctico de la misma se dio una transformación de toda la superestructura, donde se desarrolla y se resuelve realmente todo conflicto. Gramsci hace referencia a este tipo de situaciones, en los siguientes términos: "La ruptura del equilibrio de fuerzas no ocurre por causas mecánicas inmediatas de empobrecimiento del grupo social que tiene interés en romper el equilibrio y de hecho lo rompe; ocurre, por el contrario, en el cuadro de conflictos superiores al mundo económico inmediato, vinculados al 'prestigio' de clase (intereses económicos futuros), a una exasperación del sentimiento de independencia y de poder..."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Marx, Carlos. *Contribución a la crítica de la Economía Política*. 35-41 pp.

<sup>2</sup> Gramsci, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo...* P. 75.

De lo anterior se desprenden tres conclusiones importantes en relación con la modernización del Estado mexicano:

1.- La crisis del Estado mexicano tuvo su origen en la época de revolución social abierta por la contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción imperantes garantizadas por el "Estado benefactor mexicano".

2.- Esta crisis originada en la estructura económica mexicana dio origen a cambios en la superestructura ideológico-político-jurídica, en la búsqueda de una solución al conflicto, y,

3.- Como consecuencia de lo anterior, se concluye que la solución al conflicto se realiza en el ámbito de la superestructura que se recompone y corrige el desorden de la estructura económica hasta donde le es posible, de tal manera que se logre el equilibrio dialéctico estructura-superestructura, y se conforme un nuevo "Bloque Histórico". En esta búsqueda de solución al conflicto caben todas las posibilidades dependiendo de la correlación política de las fuerzas. Puede ser desde una Revolución hasta una Reforma-modernización e inclusive una dictadura, todo depende de "los sistemas hegemónicos" de las clases sociales al interior del Estado, porque:

I.- Ninguna sociedad se propone tareas para cuya solución no existan ya las condiciones necesarias y suficientes o no estén al menos, en vías de aparición y desarrollo;

II.- Ya que ninguna sociedad desaparece y puede ser sustituida si antes no desarrolló todas las formas de vida que están implícitas en sus relaciones...<sup>3</sup>

En términos sintéticos así es como se puede explicar el origen y el desarrollo de la modernización del Estado mexicano, sin embargo queda por aclarar el significado mismo de la modernización, así como el del Estado y el de la Sociedad Civil, con el fin de fundamentar teórico-conceptualmente esta investigación.

Cuando se habla de conceptos no es difícil caer en imprecisiones, siendo que el objetivo es justamente alcanzar la mayor exactitud posible de los términos y categorías útiles para una determinada investigación, situación que es más común en las Ciencias Sociales, que por su propia naturaleza son demasiado complejos. En este caso se tratará de llegar a una aproximación del significado más apropiado de los términos considerados fundamentales para este trabajo.

Sin abandonar los aspectos mencionados, sino por el contrario a partir de su complementariedad necesaria, se tratará de exponer en seguida, un acercamiento a un concepto de Estado que sea útil para explicar y entender esta investigación.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* P. 17.

**Siguiendo a la corriente Hegeliano-Marxista en su concepción acerca del Estado, trataremos de elaborar un concepto del mismo, apoyándonos también en Herman Heller y su Teoría del Estado.**

Siempre que se aborda el estudio del Estado, nos encontramos que en ocasiones es confundido con el Gobierno, con el Orden Jurídico ó con el propio país, cuando se define partiendo de sus elementos constitutivos; en otras si bien este es entendido desde el punto de vista sociopolítico, se oscila entre considerarlo como "el aparato coercitivo de una clase social sobre sus dominadas" o como "el representante y guardián del interés general". En este caso, se considera al Estado como el ente sociopolítico de coerción y dominio de una clase social sobre las demás, pero al mismo tiempo, como la dirección y organización de la sociedad. Para salir de la posible confusión a la que se puede llegar, se consideran dos acepciones del término Estado:

- I.- Como organización de la sociedad y,
- II.- Como sociedad organizada.

La primera acepción implica una relación de pertenencia del Estado a la sociedad civil, que es su fundamento y a la cual organiza, domina y dirige. El Estado como organización de la sociedad, es el aparato Gubernativo-Coercitivo-Administrativo. En términos de Gramsci vendría siendo "...todo el complejo de actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dirigente

no solo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados..."<sup>4</sup>

De lo anterior se desprende que el Estado como organización de la sociedad tiene tres funciones básicas que son las siguientes:

- 1.- Dominio
- 2.- Consenso y.
- 3.- Dirección política.

La función de dominio se entiende por el hecho de que como organización de la sociedad, el Estado encarna la dominación de la clase dominante sobre las clases o fracciones de clase antagónicas, debido a que sus criterios de constitución están dados por los términos de la realidad social sobre la cual se levanta.

El consenso es logrado con todas aquellas acciones que el Estado realiza para homogeneizar, hasta donde le es posible dado su carácter de clase, a la sociedad en su conjunto; es como se justifica como ente histórico suprasocial.

Por último la función de dirección política, significa que el Estado como organización de la sociedad, la conduce y la organiza en torno a las grandes tareas nacionales como son la conservación de la "Unidad Estatal", la defensa de la Soberanía, la solución a los conflictos por los causes jurídicamente aceptados, entre otros.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*. P. 17.

También cabe aclarar que el Estado como ente superestructural, no puede cambiar la estructura económica que es independiente de la voluntad de los hombres, pero si con sus acciones de Política Económica puede condicionar dialécticamente a la misma, restableciendo el equilibrio social, claro está dependiendo de la manera en que los hombres resuelvan el conflicto en la arena ideológica con base en la correlación política de fuerzas.

La descripción hecha sobre las principales funciones políticas del Estado, nos servirán de guía para comprender los principales aspectos de la Reforma del Estado mexicano.

El Estado como sociedad organizada, se refiere a la situación especial que enfrentan los hombres por el hecho de pertenecer a una comunidad nacional en la que automáticamente adquieren derechos y obligaciones necesarios para lograr los fines de la propia comunidad, y que son diferentes a los objetivos propios de la sociedad civil: de las familias, corporaciones, asociaciones, entre otros. Todos, como miembros del Estado tienen que cumplir una función, que está determinada en última instancia por la posición que tienen en la estructura social y a la cual se deben someter mientras las condiciones subjetivas y objetivas no permitan cambiar los criterios de las relaciones sociales existentes.

Cuando hablamos del Estado, necesariamente debemos referirnos a la llamada Sociedad Civil, que es el fundamento real del primero, además de que ambos constituyen las dos caras de la misma moneda, que es la realidad social. La sociedad civil es aquella dimensión de la realidad social en la cual el Hombre como individuo o como grupo de individuos con intereses y objetivos comunes, pero con un significado limitado si se les compara con los que tienen un interés para la totalidad, lucha por la satisfacción de sus necesidades y al mismo tiempo satisface las de los demás. Para Hegel, la sociedad civil "es el campo de batalla del interés privado individual de todos contra todos, así aquí tiene su sede el conflicto del mismo con los

comunes negocios particulares, y de estos junto con aquel, contra los más elevados puntos de vista y mandatos del Estado".<sup>5</sup>

De esta manera se concluye que el Hombre como artífice de la realidad social, tiene dos dimensiones de acción y de existencia, como miembro del Estado y como miembro de la Sociedad Civil.

Finalmente, resulta imprescindible, hacer referencia al significado del término Modernización, ya que al igual que el concepto de Estado ya expuesto, constituyen la base teórica sobre la que descansa la presente investigación.

La "modernización a la mexicana" de la década los 80s. y 90s., viene a ser una "farsa de la comedia" que fue la modernización clásica, característica del surgimiento y consolidación del capitalismo occidental, y que se define como:

"...el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del Sur, y a los continentes asiático y africano."<sup>6</sup>

Es decir, la modernización es el proceso histórico a través del cual el capitalismo como sistema económico social se impuso a la tradición representada por el feudalismo y todas sus secuelas, por lo tanto, la modernización encuentra su cúspide con el triunfo del capitalismo como régimen económico, social y político hegemónico.

---

<sup>5</sup> Hegel, *Filosofía del Derecho*. P. 268.

<sup>6</sup> Cfr. a Ricardo Uvalle Berrones, en *Objetivo y alcance de la Gerencia Pública*. Ed. IAPEM. P. 89, donde cita a Samuel Huntington.

Sin embargo, la historia demostró el desarrollo desigual de la modernización capitalista en el mundo, es decir la existencia del subdesarrollo económico por un lado, como una implicación del desarrollo por otro. Lo anterior parece servir de justificación para los ideólogos de la "neomodernización" de estos últimos años, quienes plantean como alternativa histórica la práctica del neoliberalismo, como el camino para alcanzar el desarrollo capitalista pleno, identificado con la sociedad moderna, que se caracteriza porque: "... vive del cambio y la transformación constantes. No cesan sus avances y progresos. Es una sociedad donde el espíritu empresarial se desenvuelve vertiginosamente. Donde la formación de capital se sustenta en la utilización de la ciencia y la tecnología. Es una sociedad donde la modernización económica da como resultado ganancias amplias y el establecimiento de unidades industriales y comerciales complejas".<sup>7</sup>

En este contexto, la modernización del Estado mexicano como organización de la sociedad, persigue ocupar el papel del Estado en la época de auge de la modernización liberal, como condición para alcanzar el desarrollo capitalista pleno, es decir la modernización neoliberal, en consecuencia, el Estado se convierte en el sujeto activo del cambio para alcanzar la modernización.

### **3. Planteamiento del problema.**

En México, actualmente asistimos a una complejidad y a una diferenciación sociales sin precedente, sobre todo a partir de la década de los 80s., lo anterior originado por un lado, por el desarrollo mismo de la sociedad y, por otro, como resultado de la evolución y crisis del capitalismo como sistema socioeconómico hegemónico a nivel mundial, crisis que se agudiza en los países dependientes, como es el caso de México, puesto que tienen que soportar no

---

<sup>7</sup> Uvalle ... op. cit. P. 90.

sólo su propia crisis sino también los estragos que la misma causa en el imperio. Como resultado de lo anterior son cada vez más los actores diferenciados (ecologistas, desempleados, ambulantes, colonos, entre otros.) y aún más sus demandas, las cuales se multiplican en proporción geométrica y, por su parte el Estado en crisis dispone cada vez de menos recursos para satisfacerlas.

La problemática planteada se manifiesta en las tres esferas principales de la sociedad:

a) En el ámbito económico: La caída en los precios internacionales del petróleo y en general de las materias primas, hizo que la crisis iniciada a mediados de los años 60s con el fracaso del "modelo de sustitución de importaciones", se agudizara hacia 1982 y apenas si se lograra "estabilizar" en el sexenio de Miguel de Madrid. El Estado se descapitaliza, recurre a la deuda externa la cual rebasa los 100 000 millones de dólares; la balanza comercial alcanza un nivel negativo sin precedentes como resultado de la incompetividad de la economía nacional; la carrera desigual de precios contra salarios provocan una fuerte inflación y una pérdida sin precedente del poder adquisitivo del salario; estos son los signos de la crisis.

b) En el terreno político: La falta de disponibilidad de recursos para hacer frente a la ininidad de demandas de la sociedad civil, hace que el sistema político mexicano pierda legitimidad y que por primera vez en la historia del México contemporáneo, se cuestionen los pilares del mismo: el Presidente y el PRI.

La lucha al interior del PRI-Gobierno entre quienes sugieren la continuidad del "Proyecto Revolucionario" y se sienten los herederos naturales de la Revolución y aquellos que piensan

que hay que dar un giro total al proyecto de 1910 y continuar con lo ya iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid, es decir llevar a sus últimas consecuencias la puesta en marcha de "La Modernización Neoliberal". Los primeros fueron encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y los últimos por "La familia sexenal delamadridista".

Al no llegar a una solución pactada al interior del PRI-gobierno, este se divide dando lugar a la llamada Corriente Crítica y, que dadas las condiciones de descontento tanto en el Gobierno mismo y su partido como en el entorno sociopolítico, posteriormente dio lugar al Frente Democrático Nacional, que en poco tiempo aglutina a casi todas las fuerzas políticas de izquierda y a varios de los actores sociales inconformes con la política encabezada por Miguel de la Madrid, por lo que el Frente Democrático se convierte en un enemigo serio y con posibilidades reales para destronar por primera vez al PRI- Gobierno.

En este contexto es en el que se dan las elecciones presidenciales y federales de 1988, que se recuerdan por haber sido las más disputadas y discutidas de la Historia Contemporánea de México. El resultado es de todos conocido, el PRI-Gobierno nuevamente se impone y su candidato Carlos Salinas de Gortari logra el triunfo más ilegítimo de que se tiene memoria.

Es el resultado de estas elecciones el punto de partida para la instauración del proyecto modernizador del Estado mexicano, ya que si bien es cierto, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se realizaron acciones en ese sentido, solo significaron una especie de medidas transitorias, ya que es en el régimen salinista cuando se instrumentó la modernización del Estado mexicano propiamente dicha.

c) En el ámbito social: Destaca la diferenciación de la sociedad civil y como consecuencia la aparición de nuevos y diversos actores sociales y/o el resurgimiento de aquellos que habían permanecido pasivos durante años. 1.- A raíz de los sismos de 1985 surge un fuerte movimiento urbano popular, que exige la dotación de vivienda en primera instancia, así como, dotación de servicios públicos para las zonas marginadas. 2.- Las huelgas por aumento salarial y las manifestaciones contra los despidos, el desempleo y por el respeto a la democracia sindical y en defensa del contrato colectivo de trabajo se multiplican. 3.- La multiplicación del comercio ambulante como una opción de empleo se convierte en un actor demandante de garantías legales y de espacio para el desarrollo de su actividad. 4.- El resurgimiento del movimiento estudiantil principalmente universitario en demanda de democracia para la elección de las autoridades, del respeto a la autonomía universitaria, de mayor presupuesto, por la actualización de los programas de estudio, por el respeto al pase reglamentado y por la realización de un congreso universitario, que permitiera a la comunidad universitaria una participación activa en la transformación de la Universidad; hace que este se convierta en uno de los más fuertes y combativos. Y, 6.- Una movilización de vastos sectores sociales de la clase media baja y baja, que exigen respeto a la democracia formal y satisfacción a sus demandas "económico-corporativas".

El Estado mexicano por su parte, hasta 1988 había venido "cumpliendo" el papel que le fue asignado por la Constitución de 1917:

1.- A través de la Política Económica el Estado venía actuando, en términos generales, de la siguiente manera:

- a) Fue garante y responsable de la infraestructura necesaria para la acumulación y reproducción del capital, lo cual fue acompañado de una política generalizada de subsidios con el mismo fin.
- b) Fue agente activo de la economía siendo propietario de un sin número de empresas y socio de otras tantas.
- c) Sobreprotegió a la Industria Nacional haciéndola con el tiempo obsoleta e incompetente.
- d) Financió el gasto social y las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo, mediante un creciente endeudamiento público y,
- e) Mediante una práctica no establecida por escrito, una gran cantidad de recursos económicos fueron canalizados hacia la Burocracia, como resultado de una corrupción generalizada.

II.- En el aspecto político el Estado se caracteriza por lo siguiente:

- a) Una Presidencia fuerte, dotada de acuerdo a la Constitución Política, de poderes extraordinarios y permanentes, superando en la práctica con mucho dichas facultades.
- b) Un partido de Estado que tiene como funciones esenciales: ser reclutador de cuadros para el Gobierno y la Administración pública; el control de las clases sociales a través del Corporativismo, ser aparato de gestión de expectativas de la sociedad ante del gobierno y, ser la máquina electoral por excelencia del Sistema Político Mexicano.
- c) Una política de masas que formó en torno al Estado un consenso social fundado en las organizaciones corporativas de los principales sectores sociales.
- d) Una Política Exterior formalmente independiente y bajo los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

- e) Un Gobierno formalmente Democrático, Representativo y Popular, cuyo poder soberano reside originalmente en el Pueblo.
- f) Un Estado formalmente democrático erigido bajo los principios de la División de Poderes y constituido por una Federación de Estados Libres y Soberanos. Y,
- g) Un Estado de Derecho que formalmente garantiza el ejercicio de la Libertad y la igualdad de condiciones para el Progreso y la Justicia de todos los mexicanos.

III.- La Política Social del Estado, fundamentada en la Constitución de 1917, tenía como objetivo fundamental garantizar el "bienestar social del Pueblo", llevando a la práctica el llamado Constitucionalismo Social Mexicano:

- a) La Constitución establece que el Estado es el representante de la Nación en las relaciones de propiedad, afectándola cuando el bienestar social lo exija.
- b) Se considera que el Estado tiene como obligación garantizar una Educación Pública Gratuita, Laica, Democrática y Obligatoria en el nivel básico.
- c) Mediante la Ley de la Reforma Agraria, se establece legalmente el Ejido como Figura Jurídica que garantiza la Propiedad para el desarrollo de la población rural. También se fija una Política de Precios de Garantía para los productos agrícolas y el acceso al financiamiento con prerrogativas.
- d) Se contempla el Derecho al Trabajo digno y bien remunerado con los derechos subsecuentes a la Huelga, al reparto de utilidades de las empresas y de aguinaldo en los términos que establezca el Contrato Colectivo correspondiente.

e) Mediante la Creación del Sistema Nacional de Salud y en especial del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, se pretendió garantizar el Derecho a la Salud.

f) El INFONAVIT y el FOVISSSTE fueron creados con el fin de hacer efectivo el Derecho a una Vivienda Digna para los trabajadores.

Es ante la problemática antes planteada que el gobierno mexicano y la burguesía financiera y comercial plantean la Modernización del Estado Mexicano, para hacer que su funcionamiento formal mencionado y su actuación real como "Organización de la Sociedad Mexicana", responda positivamente a la nueva realidad nacional e internacional inscrita en la crisis mundial del capitalismo. Sin embargo, hay que aclarar que al hablar de la modernización del Estado se entiende a este no solo como "Organización de la Sociedad" sino también como "Sociedad Organizada", pues una modernización parcial solo del aparato gubernativo-administrativo-coercitivo, haría perder la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil que lo sustenta. Esta aclaración es el hilo conductor de esta investigación y la clave para poder entenderla.

Después de lo expuesto es conveniente plantearse ciertas inquietudes que se tienen acerca del tema de investigación así como las respuestas tentativas a esas inquietudes, con la idea de tener un referente de los posibles alcances y limitaciones de la misma.

Una de las cuestiones de primer orden acerca de la modernización del Estado mexicano, es preguntarse el porque de esta modernización, es decir, cual es su móvil real.

Cuando observamos que la modernización del Estado coincide con la puesta en marcha del Neoliberalismo en el mundo como modelo alternativo de acumulación capitalista ante el modelo de "Estado Benefactor" que ha entrado en crisis, concluimos que, la modernización del estado mexicano responde como en los demás países, a la necesidad de un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad, acorde con la recomposición del capitalismo en el mundo, es decir, es una modernización para la reestructuración del capitalismo en México.

Otra de las preguntas obligadas es porque si el Estado y la sociedad civil mexicanos estuvieron de acuerdo durante lustros con una política de "estado benefactor", ahora, aceptan una que es su antítesis.

Si observamos el escaso desarrollo político de la sociedad civil mexicana y, como contra parte el férreo centralismo acompañado de un no menos marcado Presidencialismo, llegamos a la conclusión de que, la modernización del Estado se impone porque no hay un proyecto contrahegemónico vivo y, porque el tradicional papel intervencionista del Estado mexicano sigue presente, ahora como el abanderador de la modernización.

Al hablar del proceso de la modernización del Estado mexicano, como sociedad organizada, es indispensable preguntarse si está teniendo un carácter integral o si en aras de proteger los intereses inmediatos de sus impulsores se está restringiendo a ciertos ámbitos; porque en la

realidad podemos ver como se da prioridad a la modernización económica en detrimento de otros aspectos como es el caso del político.

Por último, cabe agregar que todo cambio social por pequeño que sea tiene un costo social y que alguien lo tiene que pagar, de ahí que es importante averiguar quien es el que está cargando con el costo social de la modernización del Estado mexicano. Haciendo un análisis del nivel de vida de la sociedad mexicana, nos damos cuenta como las clases trabajadoras han sido las más perjudicadas en los primeros años de la modernización, por lo que podemos afirmar que los campesinos y los obreros principalmente, son quienes han tenido que cargar con el costo social de la modernización.

Cabe mencionar que, la idea de una investigación de este tipo, responde a la necesidad de comprender la modernización del Estado mexicano iniciada en 1988, como un todo y no como la suma de las partes y/o como una de las mismas. Estudiar una de las partes digamos la modernización económica o la modernización ideológico educativa, nos llevaría a una visión parcial de la modernización del Estado; por otra parte querer ver cada uno de los aspectos de la modernización del Estado en toda su expresión y no como mero instrumento de la modernización del mismo, es decir su significado político, representaría un lapso de tiempo inmenso y conduciría a errores impredecibles por no tener los conocimientos necesarios de cada aspecto, puesto que para términos de una investigación social de cada uno de los mismos, se podría realizar no solo una tesis si no varias más, es por eso que en la presente se limita a describir el significado político de cada uno de ellos, como instrumentos y expresiones de la modernización del Estado mexicano.

La búsqueda del sentido político de cada una de los mecanismos y aspectos de la modernización del Estado, radica en el hecho de que éste como institución histórica, política y social, tiene una función esencialmente política: dominio, dirección y consenso. Todas las demás atribuciones, son accesorias y están subordinadas al cometido sustantivo del Estado: la función política; que es su razón de ser.

De acuerdo a lo anterior, es que la presente investigación persigue precisamente resaltar el aspecto sustantivo de la modernización del Estado mexicano: la recomposición política del mismo para adaptarse y ser sujeto activo a la vez, de la reestructuración del capitalismo en México y en el mundo; para lo cual es necesario apoyarse en la exposición de los principales aspectos e instrumentos de dicha modernización.

La inquietud por hacer una investigación de este tipo se debe a la necesidad de sistematizar los cambios más significativos que se han sucedido en este período de transformación de la sociedad organizada mexicana, que va desde la década de los 80s hasta nuestros días, que persiguen la reestructuración del capitalismo en el mundo, contrariamente a como son vistos normalmente; como hechos aislados e independientes ó, en el mejor de los casos, vinculados pero de una manera inorgánica.

La actual modernización del Estado mexicano marca un hito en la historia de México en cuanto a su alcance y sus objetivos, porque a diferencia de otras habidas en nuestra historia contemporánea, no se circunscribe a solo un ámbito de la realidad social sino que tiende a abarcar al Estado mismo y a su contorno, es decir a la sociedad organizada. Constituye una

nueva filosofía sobre el papel del Estado en la sociedad, sobre la sociedad civil misma, sus interrelaciones, en fin, todo un complejo sistema de ideas y relaciones entre todos los elementos que integran el Estado mexicano.

Es cierto que nada de lo planteado por los ideólogos de la modernización del Estado mexicano es nuevo, sin embargo su "originalidad" radica en que es un giro total en cuanto a la concepción de hacer política, si se le compara con el Proyecto Nacional producto de la Revolución de 1910 y plasmado en la Constitución Política de 1917. El que se lleve efectivamente a la práctica la propuesta de modernización está por verse, falta saber si la sociedad civil mexicana está dispuesta a cargar sobre sus hombros los costos de la reestructuración del capitalismo, y falta saber también si los promotores de la modernización, están dispuestos a sacrificar algunas de sus prerrogativas inmediatas en aras de una modernización integral, finalmente a quienes más conviene la modernización del Estado mexicano es a las fracciones de la burguesía financiera y comercial, y a la propia clase dirigente.

## I.- LA MODERNIZACION DE LA POLITICA ECONOMICA.

Como ya se mencionó, el Estado como ente superestructural, no puede intervenir directamente en la estructura económica, porque esta es independiente de la voluntad de los hombres dado que las fuerzas productivas se desarrollan por si mismas. También dijimos que todas las acciones que realiza el Estado como organización de la sociedad, están condicionadas pero a la vez condicionan dialécticamente a la estructura, con el objeto de lograr el equilibrio del todo social. Bajo estos dos principios se da la modernización de la política económica del Estado mexicano,<sup>1</sup> mediante la cual por un lado éste replantea su papel en la economía y por otro, dirige a la sociedad hacia una salida de la crisis (o por lo menos a sobrellevarla), en los términos que para la clase dirigente son los más apropiados.<sup>2</sup>

Los principales ejes sobre los que descansa la modernización de la política económica del Estado mexicano son los siguientes:

- 1.- La estabilización de la economía (transición).
- 2.- La privatización económica (la transferencia de la propiedad estatal a los particulares).
- 3.- La renegociación de la Deuda Externa. y,
- 4.- El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Todos son indispensables y se interrelacionan, por lo que el fracaso de uno de ellos pone en peligro el proceso de modernización de la política económica y la modernización del Estado mismo, por ser esta la base material sobre la que descansa "en última instancia" todo el

---

<sup>1</sup> Para efectos de la presente investigación, "la política económica consiste en las acciones que aplica sistemáticamente el Estado para dar cause y alcance a los objetivos de producción, distribución y consumo en una sociedad. Está determinada y a la vez repercute sobre el régimen de propiedad y las relaciones de producción, es decir proviene y a la vez regula las formas particulares de la organización económica y política de una sociedad determinada..." ( Labra, Armando. *Para entender la Economía de México*. México, 1987, P. 13).

<sup>2</sup> Aquí entenderemos a la Clase Dirigente como "...la élite política y burocrática del país... los que gobiernan efectivamente y ocupan además los puestos claves en la ejecución de las decisiones de gobierno...". (Aguilar Camín, Hector y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución Mexicana*. P. 301).

proyecto de modernización del Estado como sociedad organizada, muy a pesar de lo que optimistamente se diga al respecto.<sup>3</sup>

Si acudimos al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la fuente programático-legal de la política económica para este sexenio, nos damos cuenta que coincidiendo con lo señalado, se plantean como metas económicas las siguientes:

- Alcanzar de manera gradual, hacia fines del periodo sexenal, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados...

- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria, en un marco de equilibrio de la Balanza de Pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas, no propicien el surgimiento del mercado inflacionario...<sup>4</sup>, para lo cual se señala como estrategia... El crecimiento de la economía que es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente de los más necesitados. Por ello la estrategia de la modernización persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios... a partir de un renovado impulso a la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento gradual del mercado interno...[y] reduciendo el peso que hoy representa la Deuda Externa y su servicio....<sup>5</sup>

Ahora bien, lo más importante no radica en llegar a X o Y resultados, si es que se llega, sino mantenerse en ellos, esa es la gran incógnita, a la que hay que agregar el beneficio social de los mismos. Más adelante veremos los avances, el significado y las perspectivas de la modernización de la política económica en su conjunto.

<sup>3</sup> Una situación muy curiosa se dio a raíz de las dificultades que el gobierno norteamericano enfrentó para que el Congreso de su país aprobara el Tratado de Libre Comercio; entonces, varios funcionarios mexicanos, incluido el Presidente de la República, se adelantaron al resultado de la incertidumbre afirmando: "con tratado o sin tratado, México seguirá adelante con su modernización", siendo que en realidad el gobierno mexicano había apostado mucho, sino es que todo, a la ratificación de dicho tratado, afortunadamente para ellos el TLC fue aprobado, lo cual en su momento permitió un gran margen de maniobra para la sucesión presidencial, pues una de las metas del proyecto modernizador se había cumplido: *competir de tú a tú con los colosos del norte.*

<sup>4</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. P. 56.

<sup>5</sup> *Ibidem*. P. 18.

## 1.1.- PROCESO DE TRANSICION : PSE-PECE.

La crisis económica de 1982 tuvo su origen en ..."la caída de los precios de las materias primas, el crack petrolero de mediados de 1981 y el aumento de las tasas de interés del mercado internacional del dinero que triplicó los costos de la Deuda Externa ya ejercida..." situación que tuvo una constante durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.<sup>6</sup>

Es por lo anterior que hacia 1988, la sociedad mexicana sentía el peso del costo del reacondo de los factores de la producción como consecuencia de la transformación estructural del modelo económico seguido por sus antecesores, además de que " La puesta en marcha del ambicioso y urgente proyecto económico, se hizo dentro de un proceso de crecimiento de los precios que en 1987 se acercó peligrosamente a la hiperinflación, con un aumento promedio de 160% anual. De todos estos precios uno aumentó sistemáticamente menos que el resto: el precio del trabajo...".<sup>7</sup> La problemática social se había tomado muy difícil y no presagiaba nada halagador para el gobierno y su partido siendo que se acercaba época de elecciones, había que hacer algo al momento y hacerlo bien, si es que no se quería romper la continuidad "revolucionaria priista".

Ante esta situación, el Gobierno de Miguel de la Madrid, con el apoyo de las organizaciones corporativas, puso en marcha en 1988 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que se caracterizó por una relativa congelación de precios y salarios, acompañada de un ajuste fiscal, de una paridad cambiaria y de un aceleramiento de la liberación comercial.<sup>8</sup>

Carlos Salinas de Gortari al iniciar su periodo de gobierno se vio en la necesidad de diseñar y poner en práctica un proyecto de estabilización económica a mediano plazo, que a la vez se constituyera en una continuación del (PSE) que hasta entonces había mostrado su lado positivo como contenedor de la inflación.

<sup>6</sup> Aguilar Camín...P. 259.

<sup>7</sup> *Ibidem.* 279-280 pp.

<sup>8</sup> "Al desbordarse el caudal de precios, en diciembre de 1987 el gobierno de la República decidió convocar a un esfuerzo de concertación entre el propio gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, para buscar corregir desde sus raíces el fenómeno inflacionario. Este llamado culminó con la firma del Pacto de Solidaridad Económica..." (Pitaluga, Ernesto. *La Concertación Social en México en el Proceso de Modernización Económica.* El Financiero, sección Análisis, 1o. de diciembre de 1993, P. 6A.).

Así surgió el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), cuyo principal objetivo era moderar el crecimiento inflacionario como premisa para retornar al crecimiento económico. Por otra parte, a largo plazo se propuso el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, como una propuesta continuista de la "modernización" iniciada en el sexenio lemedridista.

El verdadero significado del (PECE) "está en el compromiso que asumen los líderes empresariales de moderar el crecimiento de los precios y utilidades",<sup>9</sup> y por parte de los líderes de las Corporaciones obrero-campesinas, de que estas moderarían también sus demandas de aumentos salariales y/o el aumento de los precios de garantía.

El éxito de la política de los Pactos, como contenedor de la inflación y estabilizador de la economía nacional salta a la vista, la prueba más fehaciente de ello es que a más de 6 años de iniciada, desde el 15 de diciembre de 1987, esta sigue vigente y es que, los resultados del PSE fueron inmediatos, en tan solo un año permitió reducir la inflación de 159.2 % a 51.7% para diciembre de 1988, cumpliendo así su principal objetivo y garantizando con ello, su continuidad en el siguiente sexenio, primero como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que se extendió desde diciembre de 1988 hasta octubre de 1992 fecha en que tomó otro nombre: Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE).

De la política de los pactos se debe destacar el hecho de que la estabilización lograda por esta corrió a cargo del deterioro de los salarios como lo ilustra el siguiente cuadro elaborado con datos del INEGI, por Miguel Orozco Orozco:<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ejea Mendoza, Guillermo: *Haberes y deberes de la concertación*. El Cotidiano No. 31, septiembre-octubre de 1989, 33-34 pp.

<sup>10</sup> Orozco Orozco, Miguel. *Los salarios y la Última fase del Pacto*. *La Jornada Laboral*, 28 de octubre de 1993, p. 2.

## SALARIO MINIMO REAL EN LA ZONA ECONOMICA "A"

(Al mes de enero de cada año)

AÑO	SALARIO \$ corrientes	INPC 1981=100%	SALARIO \$ de 1981	REAL 1981= 100%
1981	210	100	210	178
1987	3,050	2,579	118	100
1988	7,765	7,189	108	91
1989	8,640	9,674	89	76
1990	10,080	11,846	85	72
1991	11,900	15,060	79	67
1992	13,300	17,763	75	63
1993	14,270	19,935	72	61
<b>TASA DE CRECIMIENTO DEL SALARIO MINIMO REAL</b>				
1981 /1987				-9.13%
1987 /1993				-8.03%

Lo anterior coloca a la clase trabajadora como el verdadero soporte de la estabilización económica, dado que mientras por un lado, mediante su sacrificio, se logró reducir la inflación a solo 7% hasta diciembre de 1993, por otro su salario representó apenas la tercera parte del que percibía a principios de 1981.

La fase del PECE, firmada el 3 de octubre de 1993, pareció recoger, no sin antes considerar el estancamiento de la economía y la firma del Tratado de Libre Comercio, esta problemática, al contemplar tres diferentes vías para aumentar las percepciones de los trabajadores: el crecimiento moderado de la inflación, el aumento de la productividad y el sacrificio fiscal, dentro de un rango de 7-11 %, sin embargo, tan solo para recuperar el poder adquisitivo del salario, en ese entonces, se requeriría de un aumento salarial de 60%.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Fernández Vega, Carlos. EL PECE, un tacafío generoso, la jornada laboral, 28 de octubre de 1993, P. 4.

Es a partir de los resultados inmediatos de la política de los pactos, como estabilizador de la economía, que se pueden derivar las demás medidas de política económica, como es la reducción consecutiva del déficit público hasta convertirlo en superávit, la renegociación de la Deuda Externa y controlar la elevación de los precios y la estabilidad cambiaria. Sin el éxito previo de la misma simplemente no hubiera sido posible, la lucha de clases expresada en incremento alternativo de precios y salarios, estaba llevando a la economía nacional a una incertidumbre total y amenazaba con invadir el ámbito sociopolítico. La supremacía de los precios sobre los salarios, que ya ni a la burguesía como clase social convenía, porque se sostenía sobre bases endeble, hacía necesaria la intervención del Estado como mediador en la lucha, no para revertir los resultados de la misma, pero sí para institucionalizarla y hacerla más manejable. Esto explica el surgimiento de la política de los pactos ya descrita.

## 1.2.- LA PRIVATIZACION ECONOMICA.

Como ya se mencionó con anterioridad, hacia 1982 el "modelo de desarrollo económico" seguido hasta entonces "hizo agua", el "Estado empresario" y la llamada "economía mixta" que durante mucho tiempo fueron la piedra angular del desarrollo del capitalismo en México, entraron en crisis y la "clase dirigente" se vio en la necesidad de cambiar de estrategia, abandonando el modelo encaminado al desarrollo del mercado interno por otro de acumulación hacia afuera, que consistió en " el cambio de un aparato productivo que por alrededor de 40 años había crecido basado en el mercado interno y en la protección arancelaria, a otro cuyo dinamismo central fuese la demanda del mercado mundial y el intercambio comercial abierto, [que] implicaba un gran costo social para la sociedad en su conjunto. La lógica del nuevo proyecto nacional requería, entre otras cosas, que el papel del Estado como productor disminuyera drásticamente, que el de la inversión privada -interna y externa- aumentara en la misma o mayor proporción en que disminuyera el estatal, que el peso del petróleo en las exportaciones fuera cada vez menor y que el de los productos manufacturados y los servicios mayor..."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Aguilar Camín... *Op. Cit.* P. 279.

La enorme Deuda Pública, el endeudamiento sin precedente del país, el alto índice inflacionario, la incompetitividad de la industria nacional y la estrechez del mercado interno como consecuencia del bajo poder adquisitivo del salario y el alto índice de desempleo; indicaban que había que cambiar el rumbo, de lo contrario se podía poner en entredicho los principios mismos de la sociedad organizada, para lo cual no tenía la mayor importancia que fuera a costa de los derechos de las mayorías del pueblo y de la sociedad mexicana.

Es tal la presión del exterior, mediante la Deuda Externa y el comercio internacional, que al Estado como organización de la sociedad, si no quería renunciar a sus fundamentos socioeconómicos, no le quedaba otro camino que implementar una política económica basada en los principios del "neoliberalismo económico", como desde hacía tiempo lo demandaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, principalmente.

Es como consecuencia de lo anterior que se da la Privatización de la Economía, como una parte de esta política económica la cual acorde con la Modernización del Estado Mexicano, se mueve bajo los siguientes ejes: la redefinición del Estado en la economía, la liberación de los agentes económicos en lo interno y la liberación de la economía nacional hacia el exterior.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo para este sexenio señala: "su modernización [del Estado] le exige también ser eficaz, eliminar el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que de base permanente al empleo y a la calidad de vida".<sup>13</sup>

En las líneas anteriores se resume el sustento teórico-ideológico de la modernización, tanto del papel del Estado en la economía como del porqué de la liberación de los agentes económicos, argumentando que el tamaño de su estructura lo hace ineficaz y además, que "su fuerza no radica en su tamaño".

---

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo... *Op. Cit.* P.15.

En primer lugar cabe aclarar que se está confundiendo al Estado como "expresión histórica de la sociedad organizada", con uno de los órganos esenciales del mismo: La Administración Pública, que en palabras de Omar Guerrero, es el ente más dinámico y activo del Estado.<sup>14</sup> Luego entonces, no se puede hablar ni de "tamaño" ni de "peso estructural" que son características históricas de cada Estado.<sup>15</sup>

Por otro lado, no se puede argüir sin fundamento, que "el peso de la estructura administrativa conlleva la ineficiencia", si así fuera, habría que aceptar que la Administración Pública mexicana postrevolucionaria fue ineficiente, y eso es muy difícil de probar, si recordamos que después de la Revolución Mexicana y hasta principios de los años 70s, el desarrollo del capitalismo en México alcanzó sus mayores logros y que es precisamente en los últimos sexenios donde esos logros se han revertido.

También con base en esta concepción errónea de considerar al "Estado como obeso", se planteó la necesidad de que el Estado mexicano se deshiciera de aquellas empresas que ya no se consideraran estratégicas, prioritarias o rentables, bajo los siguientes criterios:

"- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizarlas, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno.

-Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado".<sup>16</sup>

Si hacemos caso a lo anterior, encontramos que es incongruente lo planteado en las líneas de la política económica para este sexenio y lo realizado en la práctica. Observamos como han sido privatizadas empresas que cumplan con los requisitos de ser estratégicas y/o

<sup>14</sup> Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado capitalista*.

<sup>15</sup> A lo largo de la historia observamos como la intervención del Estado en la Economía depende de las circunstancias que rodean al mercado Internacional y nacional de un país, lo que en determinado momento es prioritario posteriormente deja de serlo y el Estado lo abandona, como lo ilustra el caso mexicano, es por eso que uno y otro modelo de desarrollo se intercambian a través del tiempo, llegan cuando son requeridos y desaparecen cuando entran en crisis: Liberalismo, Neoliberalismo, Modelo Keynesiano, Economía Mixta, entre otros.

<sup>16</sup> Poder ejecutivo...*Op. Cit.* P. 90.

prioritarias, pero además que eran rentables; tal es el caso de la Red Bancaria, Teléfonos de México y los puertos marítimos, entre otros. Por lo anterior, podemos concluir que, el Estado a través de la Administración Pública, interviene directamente en la economía o se retira de ella según se lo exija el sistema económico y la clase dominante, de la misma manera, cuando estas empresas ya no convengan a la burguesía o cuando éste necesite legitimarse, acudirá a todos los medios posibles, para adquirirlas nuevamente.

Solo de esta manera podemos explicarnos la actuación interventora del Estado en la economía en ciertas coyunturas. Solo así se puede explicar el hecho de que ahora en la era de la Modernización, se hayan cambiado los principios de la rectoría económica de un Estado interventor, protagonista del desarrollo del capitalismo mexicano, al papel de un Estado conductor, "desde lejos", del desarrollo nacional...armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza..."<sup>17</sup> en la era de la modernización del Estado mexicano, han cambiado los principios de la rectoría del Estado en la economía. Lo que antes fue estratégico ahora es un bien común y corriente y como tal es puesto en el mercado. La actividad bancaria, las telecomunicaciones y varias ramas de la industria petrolera son solo unos de tantos ejemplos que se pueden citar.

Por lo tanto, podemos decir que la redefinición del Estado mexicano en la economía consiste, según los ideólogos de la modernización, en "hacerlo más moderno, más eficiente", para lo cual deberá ser un simple "regulador de la economía", deberá deshacerse de las empresas públicas no consideradas prioritarias y deberá ser el garante de la infraestructura material y jurídica para el libre juego de las fuerzas del mercado.

Por su parte, la liberación de los agentes económicos significa que tanto el capital como el trabajo, como las empresas y como los trabajadores, tendrán restricciones mínimas y que se enfrentarán libremente en el mercado de oportunidades. Lo anterior con la esperanza que esto a la larga permitirá que los agentes económicos se hagan más eficientes y competentes de manera individual y que por el efecto multiplicador, sucederá lo mismo con la economía mexicana en su conjunto.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.* 15-16 pp.

Lo anterior en la realidad ha consistido en la implementación de una política salarial diferenciada, consistente en estímulos con dedicatoria individual y no colectiva, lo que en la práctica se ha traducido en una negociación directa entre trabajador y patrón, dejando en segundo término el Contrato Colectivo de Trabajo. Para muestra, solo basta mencionar la llamada "carrera magisterial" en el sector magisterial o el aumento salarial de acuerdo a la productividad contenido en la enésima etapa del PECE. En el mismo sentido, dentro de los agentes económicos también están considerados los servicios públicos y la tierra, por lo que ya ha empezado el proceso de su apertura a la competencia, los primeros irán dejando el subsidio que los caracterizaba y tomarán su valor real de competencia.

La tierra por su parte seguirá el mismo camino, ya no será más fragmentada en ejidos, por lo pronto tras las reformas al Artículo 27 Constitucional, se empezaron a dar las facilidades para acabar con esta categoría social consagrada por la Constitución Política del 17 y también, para que los propietarios pudieran comerciar más o menos libremente con sus propiedades con la idea de que esta medida llevaría a la capitalización del campo; el fracaso en el intento de lograr esto último, como lo veremos más adelante, hizo que apareciera en escena el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

A tono con lo anterior, la liberación de la economía mexicana hacia el exterior implica abrir las fronteras a la inversión extranjera, sometiéndose de esa manera a los designios del capital financiero y del comercio internacional y, a depender cada vez más de la economía mundial, debilitando de esta manera la soberanía nacional. Lo anterior como consecuencia de la dependencia tecnológica, de la incompetencia industrial y agrícola y, de la necesidad que se tiene por inversión productiva. Por lo que de seguir la situación como está, a la larga, sin duda, se caerá en una mayor dependencia y la soberanía se pondrá verdaderamente en peligro.

Pero esa es la oferta política del Estado mexicano al capitalismo mundial a cambio de atraer inversiones y fomentar las exportaciones de la economía nacional:

"La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo. Simplificar en el interior y negociar en el exterior nuestros

productos junto con los exportadores, será una línea de conducta gubernamental...se promoverá la inversión extranjera que ayude a alcanzar los objetivos del país, mediante financiamiento de la actividad económica, acceso a mercados, tecnología y empleos".<sup>18</sup>

Acudiendo a las cifras nos damos cuenta de lo siguiente:

- 1) La inversión extranjera se ha concentrado en el área especulativa, dejando en segundo término el aspecto productivo.<sup>19</sup>
- 2) El acceso a los mercados internacionales ha crecido en términos absolutos pero comparativamente, la Balanza de Pagos muestra un desproporcionado crecimiento de las importaciones en comparación con las exportaciones y un consecuente déficit comercial con el exterior.<sup>20</sup>
- 3) El atraso tecnológico es impresionante puesto que solo se han podido modernizar los grandes consorcios, pero la mayoría de las empresas son cada vez más vulnerables por su incompetencia y su falta de liquidez.<sup>21</sup>
- 4) Por último en cuanto a los empleos, vemos como cada vez más el índice de desempleo aumenta y no se ve para cuando se hará realidad el derecho a un "empleo digno y bien remunerado" a que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en lo anterior se puede concluir que, la "modernización económica", que según el PND, quiere decir: "Un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y

<sup>18</sup> *Ibidem.* (Presentación) P. XVIII.

<sup>19</sup> Hasta diciembre de 1993, de acuerdo con el V Informe de Gobierno, la inversión extranjera en el país se ubicó en alrededor de 60 millones de Dólares sin embargo y en contra del objetivo que perseguía su fomento, esta, según "...la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera", se orientó principalmente a la Bolsa Mexicana de Valores, que absorbió el 57% de la misma (Muñoz Ríos, Patricia. La Jornada, 15 de febrero de 1993, P. 46).

<sup>20</sup> "El déficit de la Balanza Comercial ha crecido en los últimos tres años, en 1990 a -4.1%; en 1991 fue de -11.2%; en 1992 ascendió a 11.2%; para 1993 se estima un déficit de 28.0%". (Martínez Cortés, José Ignacio. *¿Un problema coyuntural o estructural? El déficit en la Balanza Comercial de México.* México Internacional, julio de 1993, P. 10.).

<sup>21</sup> En relación con la competitividad de la planta industrial del país, el dirigente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, afirmó que "La mayoría de las empresas del país operan en un nivel 'de subsistencia' ('sobre todo las micro y las medianas') : 22 ramas fabriles están en recesión, unas 11 están en proceso de desaceleración y entre 14 y 16 sectores registran crecimiento..." (Rodríguez, Luis Alberto. La Jornada, 2 de junio de 1993, 52 y 38 pp.).

compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior...innovación y adaptación tecnológica...en suma más productividad y competitividad...";<sup>22</sup> está lejos de alcanzarse.

### 1.3. - LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA.

Otro de los aspectos importantes de la aquí llamada modernización de la Política Económica, sin duda es la renegociación de la deuda pública externa, que como veremos más adelante se entrelaza estrechamente con lo planteado en el punto anterior, debido a que forman parte del todo, por lo que algunos puntos los daremos por obvios, para no caer en repeticiones innecesarias.

La Deuda Externa-Dependencia es uno de los problemas que mejor ilustran la crisis del capitalismo como sistema hegemónico mundial, la existencia de uno implica necesariamente la existencia del otro, por otro lado el retraso tecnológico y el proteccionismo comercial a que se enfrentan, los mal llamados países en desarrollo, hacen que el círculo vicioso se reproduzca y que la salida del mismo sea prácticamente imposible: se contrae la deuda para hacer frente a la problemática local, principalmente para adquirir tecnología y poder competir con el exterior. Después, debido a que la tecnología no se produce localmente se tiene que comprar a las potencias tecnológicas, posteriormente se quiere exportar mercancías y el mercado es limitado o no es posible competir con el exterior, finalmente se requiere sustituir tecnología ya obsoleta y se necesita pagar la deuda y el servicio de la misma pero no se tienen recursos, entonces es necesario acudir nuevamente al endeudamiento, iniciando otra vez el ciclo al parecer interminable. Esto es lo que orilló al gobierno mexicano a pedir una renegociación de la deuda externa nacional con la burguesía internacional, para no verse en la necesidad de quedar mal con sus acreedores.

---

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo...*Op. Cit. (Presentación)*. P. XVI.

### 1.3.1.- LOS TERMINOS DE LA RENEGOCIACION Y LAS NUEVAS CONDICIONES.

Ante el elevado monto de la deuda externa mexicana, sólo existían dos posibilidades para actuar en consecuencia, por un lado que el deudor, en este caso el Estado mexicano, suspendiera el pago de la deuda y/o sus intereses, es decir que declarara la moratoria ante sus acreedores, con lo cual ponía en peligro la política económica seguida por el gobierno, desde el sexenio de Miguel de la Madrid lo cual no convenía ni al gobierno mexicano, por los costos sociales que ya había significado, ni a la burguesía internacional que sabía que por fin se le había escuchado en sus recomendaciones de política económica, además de que esta medida crearía desconfianza y cerraría las puertas para nuevos préstamos, y de esa manera pondría en jaque uno de los requisitos para la modernización de estructura económica nacional: la inversión extranjera directa. Por su parte los acreedores, con el fin de no poner en peligro sus intereses y garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano, se ven en la necesidad de aceptar su participación en el problema Deuda Externa-Dependencia y deciden reducir el monto de la misma y de sus intereses, con la garantía de que la política económica del gobierno mexicano había tomado por fin "el buen camino", dado que la estabilización de la economía, la privatización de la misma y la modernización del Estado, habían empezado.

Sin embargo, las cosas no quedaron ahí, las nuevas condiciones puestas por la burguesía internacional, fueron: llevar hasta sus últimas consecuencias el neoliberalismo como modelo de desarrollo del capitalismo en México, es decir, abrir la economía al exterior y fomentar la inversión extranjera de todo tipo, lo cual como podemos darnos cuenta se ha cumplido al pie de la letra, por esa razón el país en su momento, fue considerado como uno de los "países rentables" para el capital internacional, tanto como deudor, como receptor de inversión.

En suma, con el reconocimiento mutuo del problema Deuda-Dependencia, todos ganaron, el capital internacional logró sus objetivos de intervención más directa en el "qué hacer y el cómo hacer" la política económica nacional y, el Estado mexicano por su parte, recuperó su papel protagónico en la conducción del país por el reino del capitalismo.

### 1.3.2.- LOS NUEVOS PRESTAMOS.

Es con base en los criterios mencionados: estabilización y privatización de la economía mexicana, así como apertura de la economía hacia el exterior y fomento a la inversión extranjera, que nuestro país se ha convertido en uno de los receptores del capital más importantes del mundo, pero también uno de los deudores más grandes, dado que el monto de la deuda pública externa mexicana ha rebasado los niveles que tenía cuando se realizó la "renegociación histórica" enunciada.<sup>23</sup>

Sin duda nuevos préstamos seguirán llegando puesto que la demanda de recursos para enfrentar la descapitalización del campo, la crisis de la industria nacional en general y para menguar los estragos sociales causados por la modernización, es muy grande.

Si tomamos como criterio las cifras, llegamos a la conclusión de que efectivamente, el círculo Deuda Externa-Dependencia es insuperable, puesto que ahora no sólo se tiene una deuda superior a la que se tenía antes de la renegociación sino que además se han dado concesiones a la burguesía internacional y por lo tanto cada vez se depende más de los vaivenes de la economía mundial, dominada por ésta.

### 1.4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

La culminación del proceso de modernización de la política económica del Estado mexicano sin duda es el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, que es también uno de los requisitos para consolidar la modernización económica nacional.

<sup>23</sup> Al iniciar el sexenio salinista, existía una Deuda Externa por un monto de "100, 384 millones de dólares" y una vez renegociada el 4 de febrero de 1990, descendió en "25.6%" reduciéndose en "27,581 millones de dólares." (Acosta, Carlos. *La renegociación baja la deuda en mucho menos de lo que se dice*, proceso nacional, Proceso. 12 de febrero de 1990, 24-26 pp.). De acuerdo a lo anterior, después de la negociación de la deuda externa, esta ascendía aproximadamente a 80 mil millones de dólares, sin embargo "La Secretaría de Hacienda aclaró que la Deuda externa total de México al término del primer semestre de este año [1993] ascendió a 121 mil millones de dólares, y confirmó que este constituye el saldo más alto en la historia económica del país.

La estructura del endeudamiento externo es el siguiente: La deuda externa del sector público es de 78 , 900 millones de dólares; la del privado se eleva a 16 mil millones y la de las instituciones bancarias a 20 mil millones de dólares". (Zuffiga M. Juan Antonio. *La Jornada*, 19 de agosto de 1993, 56 y 42 pp.).

Por un lado, el TLC forma parte de la estrategia del sistema capitalista mundial de formar bloques regionales de libre comercio encabezados por las principales potencias capitalistas, en este caso, los Estados Unidos de América, pues es la única manera de garantizar mercados, materias primas y mano de obra barata, libres de toda restricción, así como una manera de diluir la crisis interna hacia el entorno; por otro, para la economía mexicana significa, después de haberse insertado en la era de la modernización, la posibilidad de reducir al mínimo las barreras a las exportaciones, a la importación de tecnología y a la entrada de capital y la consecuente generación de empleos.

Si embargo hay que tomar en cuenta que el "libre comercio" es un arma de dos filos, si bien es cierto por un lado las exportaciones tienen restricciones mínimas, también hay que tomar en cuenta que estas se rigen por la oferta y la demanda de las mismas, mediadas por la competitividad ante las mercancías de los otros países, y en este rubro la Balanza Comercial muestra en general un saldo en contra muy elevado.

Por otra parte la importación de tecnología, principalmente "de punta", no puede ser eterna, de lo contrario se tendería necesariamente a ser un país maquilador, no solo hay que comprar hay que aprender a hacerlo y a mejorarlo, es la única manera de reducir y a la larga abandonar la dependencia tecnológica.

Lo mismo ocurre con la entrada del capital externo, su utilización debe ser orientada y diversificada, sino se corre el riesgo de que el capital internacional se apodere de las principales riquezas del país y que los problemas que se intentan resolver con él, se profundicen.

En la etapa preparatoria a la implementación total del Tratado de Libre Comercio, no podemos más que destacar sus signos negativos, puesto que sus antecedentes de política económica así lo demuestran: el desempleo sigue en aumento, la balanza comercial es cada vez más desfavorable, el capital externo de inversión se ha concentrado en la especulación y no en el aparato productivo, la deuda externa ha crecido aceleradamente y la modernización industrial aún no muestra signos de existencia.

#### 1.4.1.- LA INEVITABILIDAD DEL TLC Y SUS IMPLICACIONES.

Por el lado que se le vea el TLC es inevitable, para los Estados Unidos representa la posibilidad de garantizar un mercado para sus productos y su tecnología dado que ha perdido mercados ante Alemania y Japón.

El TLC también garantiza a los Estados Unidos, una segura fuente de materias primas y mano de obra barata, que a mediano plazo le pueden permitir recuperar mediante la práctica de la llamada "política maquiladora" la competitividad perdida.

El traslado de la crisis interna del capitalismo norteamericano hacia el patio trasero, puede significar la garantía de una estabilidad económica, política y social de la sociedad norteamericana, últimamente amenazada y con riesgo de verse en verdadero peligro.<sup>24</sup>

A la larga este intento de integración económica, pudiera significar la tan anhelada, del lado norteamericano, integración territorial, buscada durante mucho tiempo por la fuerza y hoy puesta en "bandeja de plata" por el Estado mexicano.

La pregunta cabe aquí, ¿Porqué si son tantas las ventajas para los Estados Unidos, el TLC corrió el riesgo de no ser aprobado por el Congreso Estadounidense?, bueno esto se debe a que, la sociedad norteamericana tiene sus desconfianzas: las clases medias, la mediana burguesía, los sindicatos y demás organizaciones civiles, tienen sus dudas sobre el beneficio potencial que recibirá toda la sociedad norteamericana.

En los términos expuestos cabe la posibilidad de que el capital industrial emigre hacia donde exista mano de obra y materias primas baratas, y de esa manera se genere desempleo aún mayor, ya que el capital tiende a trasladarse a las áreas económicas o geográficas en las que encuentra condiciones más propicias para su reproducción. En este sentido se teme

---

<sup>24</sup> El descontento surgido a raíz de la exoneración de los presuntos policías golpadores del ciudadano negro norteamericano Rodney King, que puso en entredicho la paz existente en los Estados Unidos, puso a relucir el descontento social reprimido en esa sociedad, representado principalmente por latinos y negros, pone de manifiesto la potencialidad del conflicto. El TLC abre la posibilidad de trasladar parte del mismo hacia México con la hipotética disminución de emigrantes hacia ese país.

que se haga realidad el rumor de que se homologarán los salarios en ambos países, lo cual aunque no está contemplado en el texto del tratado, significaría un duro golpe para la ya de por sí deteriorada situación de los trabajadores norteamericanos.<sup>25</sup>

#### 1.4.2.- LOS LLAMADOS ACUERDOS PARALELOS.

Aquellos sectores de la sociedad norteamericana que se oponen al TLC, son aquellos que habían venido impugnando la manera en que éste fue negociado, por la administración encabezada por George Bush; son principalmente los sindicatos, los grupos progresistas, la mayoría de los trabajadores que han sufrido el peso de la recesión estadounidense, que ven en el TLC una amenaza a su fuente de empleo y las clases medias que han visto disminuir su nivel de vida, además de aquella parte de la burguesía que no está preparada para la competencia internacional y que ante la incertidumbre de su futuro prefiere dejar las cosas como están. En este contexto tuvieron lugar los llamados "Acuerdos Paralelos" y la "Carta Paralela", que aparte de dar cauce en lo posible a las demandas de los sectores citados, representa el sello propio de la administración encabezada por el presidente Clinton y las concesiones negociadas por el mismo con los miembros del Congreso a fin de garantizar su aprobación, ya que para finales del año 1992, el TLC se había convertido en la única alternativa clara para hacer que la economía norteamericana retomara su camino de recuperación. Los principales objetivos formales de los Acuerdos Paralelos más importantes, son los siguientes:

##### 1.- El Acuerdo Ambiental persigue:

- Promover el desarrollo sustentable.
- Conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en los tres países.
- Apoyar los objetivos ambientales del TLC.

---

<sup>25</sup> Las condiciones para que se dé esa situación lo ilustra lo siguiente : según organizaciones civiles opositoras al tratado comercial de Norteamérica, "Mas de medio millón de empleos estadounidenses 'de salario alto' podrian perderse en los próximos diez años debido a cambios en la inversión como resultado del TLC, y mientras México ganaría probablemente algunos trabajos manufactureros, también sufriría un significativo crecimiento de desempleo por el desplazamiento en gran escala de pequeños cultivadores de granos y trabajadores agrícolas".

"... y sostienen que la liberalización del comercio y las facilidades de México a la inversión extranjera presionarán a la baja los salarios estadounidenses y canadienses, sin incrementar necesariamente los sueldos mexicanos". (Lourdes Cárdenas. *La Jornada*, 17 de enero de 1993, P. 11).

- Evitar medidas que distorsionen el comercio.
- Promover la aplicación efectiva de las leyes ambientales en los tres países.

2.- Los objetivos del Acuerdo Sobre Cooperación Laboral, son:

- Reafirmar los principios laborales plasmados en el marco legal mexicano.
- Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida.
- Apoyar los objetivos generales del TLC.
- Promover la aplicación efectiva de las leyes laborales en los tres países.<sup>26</sup>

Para el Estado mexicano y especialmente para el régimen salinista, el TLC se hizo prácticamente indispensable, pues significó abrazar la esperanza de que lo mejor estaba por venir, de que por fin el gran sacrificio del pueblo mexicano sería recompensado y que había llegado el momento de hacer justicia. Es la apuesta que hizo el gobierno mexicano cuando decidió que era hora de "subirse al carro de la modernización" del sistema capitalista mundial, en los términos dictados por la burguesía comercial y financiera internacional.

Aunque se diga lo contrario, el hecho de que el TLC no hubiera podido concretarse, habría puesto en grave peligro al gobierno y a su partido en las elecciones presidenciales de 1994, dado que la expectativa de la firma del mismo siempre estuvo presente en la designación del candidato oficial.

Por estas razones, el peligro de un no al TLC no provenía de México, donde el gobierno y la burguesía, estaban más que puestos y esperaban con ansiedad la decisión del Congreso norteamericano.

Se dijo que la conclusión exitosa del TLC, era la única manera de llevar por buen camino la modernización del Estado y la sociedad mexicanos, puesto que ahora se dispondría de los mercados que tanto se habían soñado. Se dijo también que la modernización de la industria

---

<sup>26</sup> Los Acuerdos Paralelos, son básicamente dos, el Acuerdo Sobre Cooperación Ambiental y el Acuerdo Sobre Cooperación Laboral y la consecuente resolución de controversias, además de los Entendimientos Adicionales: Financiamiento de Proyectos Fronterizos y Salvaguardas; fueron firmados por los Titulares de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, el 14 de septiembre de 1993. (SECOFI-SEDESOL-STPS. *Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La Jornada*. 15 de septiembre de 1993, 30-31 pp.)

y la creación de empleos bien remunerados seguirían de la mano a las exportaciones, para lo cual la inversión privada, pero principalmente la extranjera, habrían de cumplir un papel protagónico.

Sin embargo, la principal implicación para México, más allá del aspecto económico, que como ya vimos es muy complejo, es sin duda la soberanía política y económica. Históricamente ha habido una constante intención de los Estados Unidos de intervenir directamente en la toma de decisiones del Estado mexicano a fin de que se apoyen los principios su política internacional. Hasta antes de iniciada la modernización del Estado mexicano, bien que mal, se había rechazado formalmente esta pretensión, sin embargo ahora con la integración económica, la soberanía está prácticamente liquidada.

#### 1.4.3.- LAS POTENCIALIDADES DEL TLC.

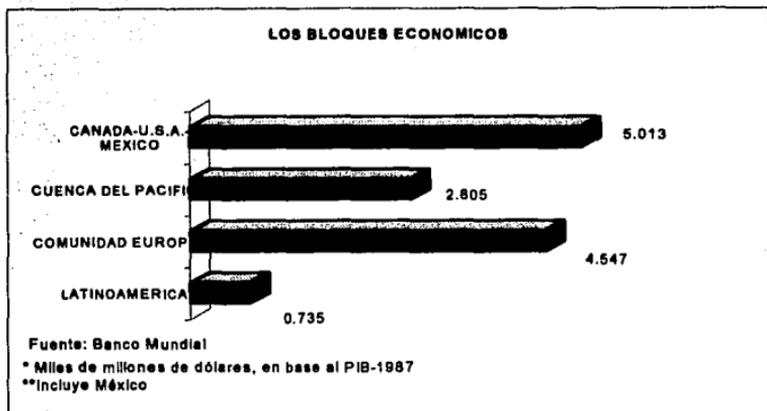
Ya de alguna manera se ha hecho referencia a las hipótesis optimistas que los voceros de la modernización económica y de la modernización del Estado mexicano, tienen acerca del Tratado de Libre Comercio, el cual es considerado como la panacea del desarrollo del capitalismo en México. Para no abundar demasiado, expondré cada una de las más importantes "ventajas potenciales" del TLC, seguida de una exposición crítica de la viabilidad o no de las mismas.

Como vimos al principio, el TLC es la expresión de la estrategia seguida por el capitalismo mundial para encontrar una salida a la crisis de acumulación por la que atraviesa como consecuencia del marcado proteccionismo que impera en el mercado internacional: La integración de Bloques Económicos en torno a las grandes potencias económicas, en este caso Los Estados Unidos de América. Es por lo anterior que las expectativas optimistas de los partidarios del TLC en México, hacen referencia a las potencialidades comerciales del Mercado Norteamericano y/o de Los Estados Unidos, más que de Canadá.

Las siguientes gráficas ilustran lo anterior:<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Todas las gráficas consideradas en este apartado fueron tomadas de Pazos, Luis. *Libre comercio: México-E.U.A.. Mitos y hechos*: México, DIANA, 1993, 312-328 pp.

**GRAFICA NO. 1.**

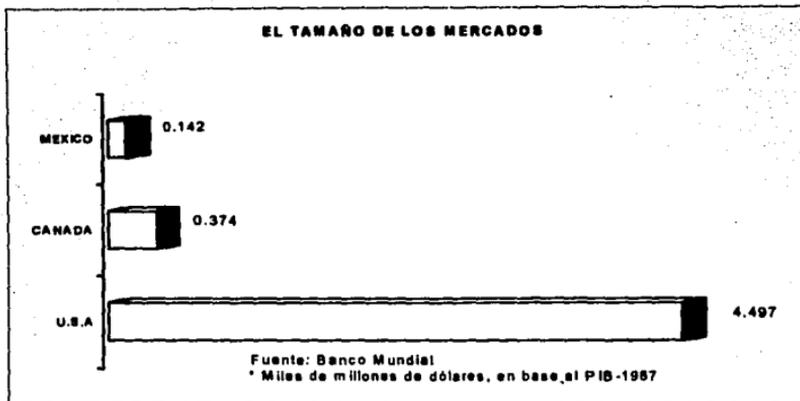


1.- Haciendo una comparación de potencialidades de mercados por regiones económicas, en cuanto a su capacidad comercial llegamos a la conclusión que efectivamente es la región norteamericana el mercado más grande del mundo, lo cual hace abrigar grandes esperanzas a los partidarios del TLC (gráfica No. 1), sin embargo si observamos la gráfica No. 2, nos damos cuenta que el mercado mexicano es por mucho el más pequeño de los considerados, lo cual no parece ser muy favorable para la competencia de la economía nacional.

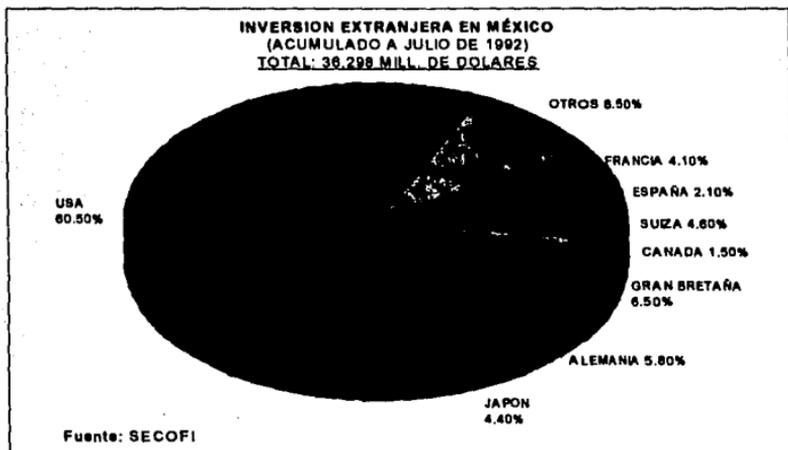
2.- Otro rubro a considerar para observar los beneficios potenciales, es el referido a la inversión extranjera, ya que a decir por uno de los apologistas del TLC "..., el principal beneficio inmediato que obtendrá México es que la comunidad internacional de inversionistas y empresarios, verá en México la zona geográfica en el mundo con mayor futuro para realizar inversiones" <sup>28</sup> además de que como observamos en las gráficas 3 y 4, el socio más importante del TLC, es el principal acreedor del país.

<sup>28</sup> *Ibidem.* 126-127 pp.

**GRAFICA NO. 2.**



**GRAFICA NO. 3**



3.- Las exportaciones constituyen potencialmente uno de los beneficios mayores para México, dado que aún con las restricciones a los productos nacionales en el mercado norteamericano este es el receptor de alrededor del 70% de los mismos, muy por arriba de la Comunidad Económica Europea que demanda un poco más del 12% para los productos mexicanos. Aunque como ya señalamos anteriormente, las empresas pequeñas y medianas, que son la mayoría, están prácticamente en quiebra, se tiene la esperanza de repuntar y aprovechar la oportunidad que se presenta con el TLC (ver gráfica No. 4).

4.- Sin duda uno de los sectores más favorecidos con el TLC será el maquilador, que en 1993 llegó a representar el rubro más dinámico de las exportaciones nacionales, inclusive por encima del petróleo. Sin embargo hay que destacar el hecho de que también este sector representa la rama de la industria nacional más contaminante y el hecho de que aproximadamente el 98.2% de sus insumos son de origen extranjero, lo que significa que el beneficio para el país es mínimo, constituido principalmente por la fuente de empleos que representa, aunque estos remuneren salarios inferiores al promedio manufacturero y solo absorban al 5% de la población económicamente activa nacional.<sup>29</sup>

Como observamos la problemática de la economía nacional es muy compleja y la incertidumbre que la rodea es aún mayor, pero por ser la base material sobre la que descansa la modernización neoliberal del Estado mexicano y del capitalismo en México, toma gran significado y el rumbo que tome dependerá de los éxitos o fracasos de la modernización de la política económica adoptada y de los condicionamientos de los otros ámbitos de la modernización del Estado mexicano en marcha, a los cuales se hará referencia en los siguientes capítulos.

---

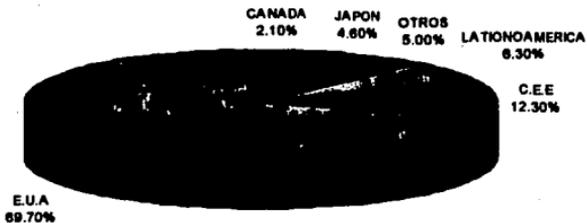
<sup>29</sup> Sara Lovera, en un importante reportaje sobre la industria maquiladora en nuestro país, nos dice que además de lo ya mencionado, las maquiladoras están provocando marginación, problemas urbanos, migración y la mutilación del contrato colectivo de trabajo y de los derechos laborales consagrados en la Ley Federal del trabajo en la frontera norte donde se concentra el 56% de las plantas. (*La Jornada*, 25 de octubre de 1993, 1y 40 pp.).

**GRAFICA NO. 4.**

**EXPORTACIONES DE MEXICO**

**1991**

**TOTAL: 31,272 MILL. DE DOLARES**



**Fuente: BANCOMEXT**

## II.- LA MODERNIZACION POLITICA.

Siguiendo nuestro camino teórico cabe decir que, así como se dan transformaciones en la estructura económica de la sociedad, también necesariamente se tienen que dar transformaciones en la superestructura política, como una manifestación de la lucha que libran las clases y los grupos sociales, por dar una solución favorable a la problemática económico-social en la que están inmersos. El Estado como organización de la sociedad civil, de la misma manera que propone medidas para hacer frente a la crisis económica, también propone medidas, por un lado para dar cauce a la lucha que se libra al interior de la sociedad organizada por encontrar las soluciones "mas consensadas" al conflicto, dado que finalmente este representa un dominio, y por otro, el Estado busca el consenso de estas fuerzas para mantener la hegemonía dominante a la cual encarna, pues es la única manera de justificarse como institución histórica que aglutina en torno suyo a toda la sociedad civil.

Es en esta doble lucha, por la hegemonía y por encontrar una salida a la crisis, que el Estado como organización de la sociedad expone todos sus defectos y virtudes, cambiando solo lo que es necesario y conservando toda su estructura vital, buscando siempre la "mejor solución posible" dentro de los parámetros establecidos por el derecho positivo vigente.

Es bajo esta perspectiva como podemos entender la modernización política del Estado mexicano, de la cual es importante señalar que, a diferencia de la modernización de la política económica, que como ya vimos, tiene una estructuración lógica y sistemática, ésta por su propia naturaleza de disputa constante por influir lo más posible en las decisiones del Estado, se dejó más a la sucesión de coyunturas muy precisas, como la búsqueda de legitimidad al principio del sexenio, la negociación de espacios de representación popular con la "oposición panista", la propuesta de Reforma Política en los términos que a la clase dirigente convenía, entre otros, todo con la finalidad de ir construyendo en el camino la recomposición del sistema político mexicano. El gobierno priista-salinista, como representante del Estado mexicano, consideró que era la mejor manera de permanecer en esta situación privilegiada que le había pertenecido desde que finalizó la gesta de 1910, y actuó en consecuencia para ello. Solo así se puede explicar el hecho de que en el Plan

Nacional de Desarrollo, en el ámbito de la modernización política se considere, más allá de propósitos demagógicos, solo: "el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política".<sup>1</sup>

Esta es la única propuesta clara de modernización política que contiene el Plan para hacer frente a la nueva realidad, las demás acciones de modernización política, surgieron en el proceso mismo del gobierno salinista. La cita anterior, como se puede ver solo se agota en la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto no contempla "la Refundación del PRI", la revitalización del PRI a través del Presidente, el "Liberalismo Social" como la "nueva-vieja" ideología del partido y la Reforma política de 1993.

Sin embargo, viéndolo de manera realista, se entiende porqué la modernización política consiste más que nada en acciones de gobierno y de partido, que para nuestro caso es prácticamente lo mismo, dadas las afinidades de ambos en el sistema político mexicano. Si tomamos en cuenta que para el gobierno y su partido las nuevas realidades los han sorprendido después de más de 60 años de comandar al Estado, para ellos, lo más conveniente consiste en ir adaptándose al nuevo juego político sin cambiar nada en esencia; pero falta la última palabra de las fuerzas políticas, que aún con los obstáculos que han significado para la victoria del proyecto gubernamental, creo que todavía no está dicha.

La modernización del Estado mexicano no debe limitarse al ámbito económico, si no se quiere poner en peligro la unidad del Estado nacional, el gobierno y su partido tendrán que dar cabida, no solo a una reforma política, que establezca las reglas para la práctica de una "democracia burguesa a la mexicana" sino garantizar mediante su sometimiento a la misma, la práctica de dicha democracia. Esta sería la premisa para encausar el descontento político-social acumulado y para dar paso a la concientización de la responsabilidad política

---

<sup>1</sup> Aunque, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el aspecto político, también se consideran la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; el fortalecimiento de la división de poderes, la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y la autonomía de los ámbitos de gobierno; así como el impulso a la concertación en la conducción del desarrollo nacional; para la presente investigación el más importante es el que se refiere al perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política, ya que sin un mínimo de reglas claras que garanticen realmente la credibilidad y no la descalificación de la organización, el desarrollo y los resultados de las elecciones, las demás propuestas estarán viciadas de principio. (Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. P. 41.)

de la sociedad civil en la conducción del Estado y de escoger la mejor forma de organización económica, política y social, a través de su participación activa y consciente.

Así, los aspectos a considerar aquí, que se refieren más al partido, al gobierno y al presidente de la república, que a decir verdad son los pilares del sistema político mexicano, tienen un gran significado para la modernización del Estado en su conjunto, en cuanto influyen decisivamente en el comportamiento y disposición de las fuerzas políticas que interactúan al interior del Estado mexicano y luchan por la hegemonía en el mismo.

## 2.1.- EL NUEVO JUEGO POLITICO.

A raíz de la crisis económica de 1982 y de la puesta en marcha de las bases para el proyecto de modernización del Estado mexicano en el régimen de Miguel de la Madrid, el descontento político y social se expresó como nunca: huelgas, marchas de estudiantes, de amas de casa, de colonos y demás, se multiplicaron. Además a raíz de los sismos de 1985, en los que la sociedad civil rebasó a las instituciones gubernamentales, en términos de solidaridad, organización y eficiencia ante la tragedia, hicieron que ésta despertara de su letargo y se diera cuenta de su real potencial y a la lista de actores demandante hubo que agregar uno más, el Movimiento Urbano Popular (MUP), cuyo principal eje de lucha fue la demanda de la vivienda perdida por los sismos y la dotación de servicios públicos para las zonas marginadas. El descontento social por los estragos que la política económica había causado, aunado a la ineficiencia que el gobierno había mostrado en la problemática desatada a raíz de los sismos, fue tal que el régimen lamadridista fue perdiendo cada vez más popularidad.

Por otro lado en las altas esferas del gobierno y su partido, se empezó a dar una lucha interna que a la larga traería consecuencias tan significativas, que se puede afirmar que a partir de entonces ya nada será igual en el sistema político mexicano. La verdadera oposición electoral salió del gobierno y su partido, lo que muy pocos imaginaron, como veremos más adelante.

Era la recta final del sexenio lamadridista, la sociedad se preguntaba si el gobierno y el gran elector apostarían a la continuidad política económica y social que ya tantos estragos había causado al pueblo de México en general, o si habría un cambio en su favor, el cual debía ser radical. Esta misma interrogante se repetía en las altas esferas del gobierno y el partido, la decisión era difícil ya que por una parte se ponía en peligro la legitimidad ante la sociedad y por otro, quizás el más importante en ese momento, se corría el riesgo de una ruptura en "la familia revolucionaria". Al interior del PRI y del gobierno, se empezaron a perfilar dos corrientes políticas, por un lado, aquellos que estaban por la continuidad de la política iniciada por Miguel de la Madrid, que sin duda apoyarían "sin condición" al sucesor designado por el gran elector. Este grupo sin duda era el más numeroso y estaba conformado por una combinación particular: la tecnocracia (Salinas, Colosio, Aspe, Camacho), y por la mayoría del partido, encabezada por los llamados "dinosaurios" (Fidel Velázquez, Arsenio Farel, Carlos Hank, Hugo Andrés Araujo, entre otros), que se oponían a cualquier cambio en la forma de hacer política al interior del partido y del gobierno.

En el otro extremo, estaban aquellos personajes que en su momento ocuparon puestos partidistas y de gobierno, de primer orden, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas ex-Gobernador de Michoacán y Porfirio Muñoz Ledo ex-Presidente del PRI y ex-Secretario del Trabajo y de Educación Pública, por mencionar solo a dos, los cuales se denominaron "la corriente crítica". Estos, al sentirse desplazados por la "tecnocracia moderna" dentro del partido, pugnaron porque los métodos de selección interna de los candidatos a puestos de elección popular, principalmente a la presidencia de república, cambiaran, arguyendo que la realidad nacional se había transformado y que ya era hora de que la selección interna se hiciera de manera transparente y democrática, en coincidencia con las demandas de las bases del partido.

Las razones eran obvias, Cárdenas y Muñoz Ledo, como funcionarios públicos habían sido ejemplo para el partido, puesto que habían demostrado fidelidad al sistema, ahora que estaban siendo desplazados solo les quedaba una última oportunidad, promover la práctica de la democracia al interior del partido, como último recurso para abrazar la oportunidad de ser postulados candidatos por su partido.

El resultado ya lo sabemos, Cárdenas, Muñoz Ledo y su grupo fueron demasiado lejos con su propuesta y tuvieron que salir del partido. Pero la historia estaba de su lado, si no habían sido postulados candidatos del partido en el gobierno, aún les quedaba la oportunidad de ser candidatos de la oposición, para lo cual el contexto nacional era favorable. En el país había un descontento generalizado, como resultado de los estragos de la crisis, por un lado, la reaparición en escena de actores sociales en oposición a las líneas políticas oficiales, como los estudiantes universitarios, las manifestaciones obreras contra el castigo salarial y el movimiento magisterial, entre los más importantes, por otro, la aparición de nuevos actores sociales como los grupos ecologistas, el Movimiento Urbano Popular y los comerciantes ambulantes, entre otros; sin embargo, hacía falta el *viejo príncipe* que los aglutinara.<sup>2</sup>

Bastó hacer extensiva la propuesta democrática, que originalmente solo se dirigía al partido en el poder, a toda la sociedad y proponer como eje político la lucha por la recontinuación de la política económica seguida hasta el sexenio de José López Portillo, para que la corriente crítica expriista, que encabezara el llamado Frente Democrático Nacional (FDN), que agrupó a los principales partidos de oposición, excepto el PAN, y a todas las organizaciones sociales y/o políticas que repudiaban la política económica y social seguida en el sexenio que corría. Cuauhtémoc Cárdenas favorecido con el "espíritu de su padre", se convirtió en el candidato indiscutible de la oposición. Por primera vez en la historia postrevolucionaria mexicana, estaban dadas las condiciones para una contienda electoral tan disputada, que la derrota del PRI no era una idea descabellada. Pero por el lado del gobierno y el partido oficial, existía un experimentado "aparato alquimista del fraude", que ahora más que nunca debía mostrar sus virtudes.

En este contexto es que se dan las elecciones federales del 8 de julio de 1988. La incertidumbre no se hizo esperar, fue una contienda muy disputada y cabía la esperanza política de que por primera vez, el gobierno y su partido perdieran unas elecciones presidenciales.

---

<sup>2</sup> En oposición a lo que para Gramsci es el nuevo príncipe, es decir el partido político, aquí hacía falta el viejo caudillo postrevolucionario, que al fin apareció encarnando en un producto del sistema que "había sido expulsado del parlamento y condenado a crear su propio reino": Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

No fue así. El candidato oficial fue declarado vencedor, convirtiéndose en el presidente más ilegítimo que había existido. Por su parte los líderes del Frente Democrático Nacional se vieron incapaces de encausar el descontento sociopolítico generalizado, limitándose a impugnar el proceso electoral e inclusive, desaprobaron las acciones de resistencia civil, que por iniciativa propia y rebasando a sus líderes, hicieron los ciudadanos, para exigir el reconocimiento del triunfo de su candidato. Este fue el error de las cabezas del FDN, quienes prefirieron apostar a una segunda oportunidad para las elecciones de 1994. Las masas se cansaron y reprocharon la "tibieza de sus líderes", los partidos integrantes del FDN salieron beneficiados, pero curiosamente, el que menos fue el grupo que a la postre integraría el PRD: el PMS y la Corriente crítica principalmente, los demás siguieron cada cual por su lado.

Ante esta situación, la primera tarea de Carlos Salinas de Gortari, como presidente de la república, fue la búsqueda de la legitimidad, para lo cual las acciones espectaculares, los resultados inmediatos de las mismas y en su papel de líder nato del PRI, la propuesta de "refundación del partido oficial", fueron las principales líneas de su estrategia política.

Estas eran las características del nuevo juego político, el gobierno salinista tenía que actuar en consecuencia: reconciliar y recobrar la unidad del partido oficial disminuido, hacerse de la legitimidad que no tenía a la par de atender las principales demandas de una sociedad diferenciada, descontenta y dispuesta a luchar por la satisfacción de las mismas.

## 2.2.- EL SURGIMIENTO DEL COFIPE Y LA ALIANZA CON EL PAN.

Tomando en cuenta la demanda constante por parte de la oposición, de un instrumento jurídico que garantizara la transparencia de la preparación, el desarrollo y la calificación de las elecciones, el gobierno salinista y su partido propusieron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que desde un principio fue severamente impugnado por la oposición, exceptuando al PAN, porque se consideró que era muy limitado para las nuevas condiciones políticas del país y legalizaba la supremacía del PRI en el Congreso, mediante la llamada Cláusula de Gobernabilidad, y mantenía la organización, conducción y calificación de las elecciones a cargo del PRI-gobierno, además

de que no se tocaba para nada, la situación del PRI como una dependencia más de la Administración Pública.

Ante la posibilidad de que el COFIPE no fuera aprobado, el jefe nato del partido oficial y el gobierno, el Presidente de la República, entró en negociaciones con la entonces tercera fuerza electoral del país, el Partido Acción Nacional (PAN). El resultado fue el apoyo del PAN para aprobar la propuesta oficial, a cambio el gobierno se comprometía a reconocer los triunfos electorales futuros del nuevo aliado, situación que a su vez servirían para legitimar al COFIPE, al sistema electoral y al propio régimen. El reconocimiento de Ernesto Ruffo Appel como gobernador de Baja California, el interinato de Carlos Medina Plascencia en Guanajuato y el triunfo de Francisco Barrio Terrazas en Chihuahua, son ejemplos claros de los beneficios obtenidos por el PAN a raíz de la concertación con el gobierno.

Al amparo de las reglas establecidas en esta versión del COFIPE, se llevaron a cabo dos elecciones federales y un sin número de elecciones locales, en las cuales se evidenciaron la recuperación del PRI, el crecimiento del PAN, el descenso del PRD a tercera fuerza electoral del país y la lucha de los demás partidos por no perder su registro legal.

Bajo esta legislación no del todo legítima, también se dieron los renombrados casos de San Luis Potosí, donde con la resistencia civil encabezada por el desaparecido líder del Frente Cívico Potosino, Salvador Nava Martínez, se logró la remoción del impugnado triunfador Fausto Zapata Loredó y, Michoacán, donde las elecciones desde antes de realizarse fueron impugnadas principalmente por el PRD, de tal manera que cuando fue declarado vencedor Eduardo Villaseñor Peña, candidato oficial a la Gubernatura del Estado, las acciones de resistencia civil no se hicieron esperar, hasta que lo obligaron a "pedir una licencia".

Estas eran las nuevas reglas del juego político-electoral, seguían pendientes muchas demandas de la oposición y de la sociedad civil en general, que eran necesarias para "transitar a la democracia electoral". Ante esta situación, nuevamente el "gran elector" levantó la mano y dio lineamientos generales para que se procediera a reformar el COFIPE y el mismo PRI hizo circular una propuesta en el mismo sentido, siendo los resultados prácticamente los mismos, puesto que la demanda central de la oposición perredista de

separar al gobierno de la organización, conducción y calificación de los procesos electorales no ha sido escuchada, además de que nuevamente, como se verá más adelante, fue negociada por el PRI-gobierno y el PAN.

### 2.3.- LA REFUNDACION DEL PRI.

La necesidad de cambiar el partido en el gobierno de acuerdo a las nuevas condiciones políticas evidenciadas a partir de 1988, se convirtió en una de las prioridades del régimen salinista, por lo que para su XIV Asamblea General se manejó la idea de que a partir de la misma las decisiones fueran tomadas democráticamente, con esto se pretendía "tapar la boca" a los miembros de la ex-corrrente democrática y de paso recuperar la confianza de sus propios correligionarios. Sin embargo, los intereses creados y la capacidad de maniobra del malogrado candidato oficial a la presidencia de la república y entonces presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio y del mismo Carlos Salinas de Gortari como jefe máximo del mismo, hicieron que la intenciona fallara y que se dejara para mejor oportunidad. Después con la promoción de Colosio a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología más tarde "super-Secretaría de Desarrollo Social", llegó la oportunidad para Genaro Borrego Estrada, quien desde un principio planteó la necesidad de la "refundación del PRI", principalmente en el ámbito de su estructura organizativa.

Decíamos más arriba que, el corporativismo tradicional que agrupaba a obreros, campesinos y sector popular, en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), respectivamente, bajo la tutela del gobierno y el PRI, había entrado en crisis, dado que el despertar de la sociedad civil mexicana y la diferenciación de la misma, hacían imposible el aseguramiento del voto de los integrantes de estas corporaciones y la garantía del triunfo de los candidatos sectoriales, como fue evidenciado en las elecciones de 1988. Por lo anterior, el nuevo presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, Genaro Borrego Estrada, pensaba que había que transformar la estructura del partido oficial para hacerla más acorde a las nuevas condiciones sociopolíticas del país, es decir, refundar al PRI.

La propuesta de Borrego Estrada se resume en los siguientes cuatro compromisos, pronunciados en el seno de la XV Asamblea del PRI, en la que fue ratificado como presidente del CEN de ese partido:

- 1.- Consolidar orgánicamente en el partido al pacto obrero-campesino para defender sus reivindicaciones históricas ante las nuevas circunstancias.
- 2.- Crear el Frente Nacional Ciudadano para ampliar la representatividad del partido y abanderar las nuevas demandas de la sociedad urbana.
- 3.- Fundar el Movimiento Nacional Territorial para incorporar a las fuerzas populares a los fines del partido y abrir espacio a los nuevos liderazgos naturales que surgen en la lucha por la calidad de vida.
- 4.- Ampliar las vías de participación organizada de jóvenes y mujeres para acrecentar la vitalidad y la capacidad de lucha social del partido.<sup>3</sup>

Esta es la propuesta concreta que hizo el entonces nuevo líder nacional del PRI, para hacer frente a la problemática del PRI y del gobierno, englobada en lo que él llamó la refundación del PRI con la idea de crear un "neocorporativismo", que estuviera acorde con las nuevas condiciones sociopolíticas. Sin embargo, la falta de firmeza en sus decisiones, la falta de liderazgo y la serie repetitiva de errores hicieron que fuera removido y que su proyecto, que como se puede observar se limita al aspecto estructural-organizativo, fuera interrumpido.

Sin embargo, cabe decir que una "refundación verdadera" del PRI está muy lejos de alcanzarse, puesto que esta no debe restringirse solo al aspecto organizativo, sino que tendría que abarcar lo referente a su relación con el gobierno, que por el bien del propio PRI y de la transición hacia la democracia que el país necesita, debe ser de total independencia no solo de palabra sino en la práctica política; independencia en cuanto a la transparencia de sus recursos, pues la sociedad en general ya no está dispuesta a que sus impuestos sean utilizados para financiar una dependencia de gobierno de la que no recibe ningún beneficio y las fuerzas políticas no están dispuestas a contender en desventaja automática, por la misma situación; independencia en cuanto a la elección democrática de líderes y

<sup>3</sup> Quintero Arias, José. *La XV Asamblea: Un futuro luminoso... en tinieblas*. Suplemento Página Uno, Uno más uno, 17 de mayo de 1992, P. 3.

candidatos de elección popular, que se ha convertido en un elemento de división y de disputa al interior del partido; la legitimidad del PRI como partido político deberá ser otro elemento de una verdadera refundación del mismo, ahora no solo se trata de vencer sino también de convencer; finalmente también debe agregarse como parte de una reforma integral del PRI, lo referente a su propia ideología como tal, la cual debe surgir del partido mismo, como un producto de la confrontación de ideas y no como una imposición de afuera, como es el caso del "liberalismo social".

Todo intento de reforma que no contemple los aspectos señalados, tenderá al fracaso y no dejará ser al PRI como lo que debe ser un verdadero partido político y constituirá un obstáculo para la "transición democrática del país", debido al significado que todavía tiene para el sistema político.

#### 2.4.- LA REVITALIZACION DEL PRI A TRAVES DEL PRESIDENTE.

Cuando Carlos Salinas tomó las riendas del gobierno, a finales de 1988, se encontró con que la falta de legitimidad del régimen que encabezaba, necesariamente se extendía al partido oficial, debido a la circunstancia histórica que se ha dado con el binomio PRI-gobierno. La tarea era doble, por un lado, había que hacerse la legitimidad propia ante el partido y la sociedad civil y por otro, recuperar la legitimidad del PRI dentro del sistema político mexicano, convirtiéndolo si no en el único, si en el principal gestor de demandas de la sociedad ante el gobierno y en el baluarte político electoral del mismo.

Es así como muchas realizaciones del régimen salinista se convirtieron en auténtica vitamina para el PRI, que a regañadientes tuvo que adherirse a la política seguida por su líder nato, en lugar de ser el propio partido el artífice del programa político de éste. Dentro de esas acciones es de señalarse el Programa Nacional de Solidaridad, las acciones espectaculares en contra de algunos líderes vitalicios de las organizaciones integrantes de la estructura del PRI, el éxito inmediato de la política macroeconómica y el liberalismo social como "sustento ideológico del pragmatismo del régimen" y como nueva ideología del PRI para hacer coincidir las prácticas del gobierno con los planteamientos del partido.

### **El Programa Nacional de Solidaridad.**

El PRONASOL, como legitimador del partido oficial y del régimen salinista, se basó en las acciones espectaculares y la publicidad de que fue acompañado, más que de su efectividad para combatir la pobreza extrema, sin embargo hay que destacar su papel, al lado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en "la recuperación oficial", a partir de las elecciones de 1991. De las acciones espectaculares que caracterizaron al PRONASOL cabe destacar "las semanas nacionales de solidaridad en el mes de la patria de cada año", cuya acción principal consistió en dar "limosnas una vez al año a los mendigos de siempre"; las obras de beneficio social, principalmente en aquellas regiones en las que el partido oficial fue derrotado en las elecciones de 1988, como el caso de la "región de la Laguna" y el "mitlegro de Chalco" que fue causa de gran impacto no solo para esa región del estado de México sino para todo el país. A lo anterior hay que agregar que "solidaridad" se convirtió en el nuevo apellido de todas las acciones de Política Social del régimen salinista, empezando por las heredadas del llamado "Estado de Bienestar" como CONASUPO en todas sus variantes y las surgidas con la implementación de este programa.

### **Las acciones contra líderes de corporaciones oficiales y de funcionarios públicos.**

Los líderes de las corporaciones oficiales que habían demostrado su obsolescencia para garantizar el triunfo de los candidatos oficiales, así como de aquellos servidores públicos que habían mostrado la misma debilidad, fueron el blanco del ajuste de cuentas del régimen salinista. Entre estos destacan los casos de Joaquín Hernández Galicia ( la Quina) del sindicato nacional de petroleros, de Carlos Jonjitud Barrios del SNTE y de algunos funcionarios como Eduardo Pesqueira Oléa ex-Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Emilio Ocampo Arenal ex-Director de la Compañía Minera de Cananúa, además de los gobernadores Luis Martínez Villicaña de Michoacán, Mario Ramón Beteta del Estado de México y Xicotencall Leyva Mortera; quienes de una u otra manera fueron removidos de sus cargos.

### **La Política Económica neoliberal.**

Aunque como ya se dijo, la Política Económica del régimen salinista presentó muchas interrogantes, se presentó como uno de los principales logros del régimen y se planteó la necesidad de su continuidad y de garantizarla mediante la permanencia en el poder del oficialismo. La estabilización de la economía mediante la política de los pactos; la gran publicidad que se desplegó en torno a la renegociación de la Deuda Externa, que ya señalamos no fue tan eficaz como se esperaba, y la firma del Tratado de Libre Comercio, que en torno suyo produjo y sigue produciendo muchas y grandes expectativas, en general apuntaron hacia el mismo objetivo: allanar el camino del régimen y del partido oficial hacia su recomposición.

### **El liberalismo social.**

La imposición, por parte del líder nato del PRI, de la doctrina del liberalismo social como nueva ideología del partido y como justificación del pragmatismo del régimen que encabezó, puso de manifiesto la crisis de identidad por la que atraviesa esta organización política, que ahora más que nunca subsiste a la saga del gobierno en turno. En lugar de ser el partido el encargado de plasmar su ideología en el programa de gobierno de su miembro distinguido, es este el que maneja las riendas de aquel, sin embargo, es precisamente este tipo de acciones, las que a lo largo de la historia han hecho sobrevivir al partido que contra su voluntad ha tenido que aceptar ciertos cambios mínimos para adaptarse a la realidad cambiante, siempre a la sombra del "gran Tlatoani" en turno. Es precisamente esta característica *sui géneris* del partido dominante del sistema político mexicano, lo que ha permitido que la identidad perdida por este le haya sido devuelta y mantenga su identidad con el gobierno.

### **2.5.- EL LIBERALISMO SOCIAL**

Si anteriormente vimos que el liberalismo social, como nueva doctrina del partido oficial y como justificación del pragmatismo y más genéricamente, como un aspecto del

fortalecimiento del PRI a través del Presidente; ahora será considerado en todo su significado, como parte de la modernización del Estado mexicano.

En este sentido, del liberalismo social cabe destacar los siguientes aspectos: su papel como justificador ideológico-doctrinario del pragmatismo del régimen salinista; la pretensión de ser la síntesis del neoliberalismo económico en boga con la necesidad de justicia social existente en la sociedad mexicana; pretende dotar de raíces históricas a la "modernización a la mexicana" iniciada desde el sexenio lamadridista y; finalmente, pretende ser una explicación de la "llamada reforma de la revolución".

El liberalismo social como justificador del pragmatismo del régimen salinista. La modernización "diosificada" por el régimen salinista y todas sus manifestaciones, que rompía definitivamente con la continuidad de la política económica y social de los gobiernos postrevolucionarios anteriores al de Miguel de la Madrid, en un principio se caracterizó por un pragmatismo absoluto que lo mismo incluía la liberación de la economía y la consecuente reforma a la Constitución Política para justificarla y el Programa Nacional de Solidaridad para paliar las secuelas de la privatización, que la "decapitación" de ciertos líderes de algunas fracciones de las organizaciones corporativas del PRI, o inclusive algunos Gobernadores y funcionarios públicos impopulares. Esta mezcla de neoliberalismo, con populismo y autoritarismo, no cabía en ningún lado: no podía decirse que era parte de la ideología de la Revolución Mexicana y de la Constitución Política que la sintetizaba, puesto que esta ya había sido reformada para dar un matiz legal a la contrarrevolución, por que más bien era su antítesis, aunque en principio se haya dicho que era su evolución lógica; tampoco podía encuadrarse dentro del "neoliberalismo clásico" porque los rezagos de autoritarismo y populismo de que era acompañado, contradecían la naturaleza de este. Había que buscar una fórmula lo suficientemente versátil, que además de conjugar el pragmatismo del régimen, con la ola modernizadora neoliberal, tuviera raíces históricas nacionales. Así es como fue revivido el liberalismo social inventado por Jesús Reyes Heróles, que viene a constituirse junto con "el pensamiento solidario", en la base ideológica sobre la que descansa la modernización del Estado mexicano.

Liberalismo social: conjunción de liberalismo con justicia social. A decir de su creador, el liberalismo social, producto del liberalismo mexicano del siglo XIX, a diferencia del liberalismo clásico, busca conjugar lo que en la realidad es inconciliable: la libertad individual como norma para lograr el equilibrio social con la consecuente retirada del Estado de los quehaceres económico-sociales y la consecución de la justicia social que, como ha sido demostrado por la historia no es proporcionada automáticamente por el libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, como se puede observar en el caso mexicano, todo apunta hacia un liberalismo salvaje, y la doctrina del liberalismo social más bien parece ser una justificación del mismo.

El liberalismo social y sus raíces en la historia nacional. Cuando se habla del liberalismo social se hace énfasis en sus raíces en la historia nacional, tratando de hacer notar que la modernización del Estado a la cual contribuye a justificar, encuentra sus raíces en nuestra historia y que no tiene que ver mucho con la realidad del sistema capitalista mundial, sino que más bien es el producto lógico de la llamada "reforma de la revolución". Esta concepción nos lleva entonces, a considerar a quien nos ha mostrado el vestigio de nuestros liberales del siglo XIX y a quien sistematizó esta doctrina, Jesús Reyes Heróles y Carlos Salinas, como los verdaderos "mesías históricos" que nos han mostrado como regresar al camino correcto del liberalismo social, ignorado por los revolucionarios de 1910 y el constituyente del 17, los cuales bajo esta perspectiva equivocaron el camino, porque a decir por Arnaldo Córdova, a raíz de la muerte de Francisco I. Madero... "se desarrolla un movimiento que culmina con el Congreso Constituyente, es decir, en las reivindicaciones sociales que se plasman en la Constitución de 1917. Pero la Revolución Mexicana desde entonces es antiliberal. No es liberal social, sino anti-liberal..."<sup>4</sup>

El liberalismo social como sustento de la "reforma de la revolución". De acuerdo a lo anterior, si a decir por "nuestros guías", el camino se había equivocado, lo lógico era corregirlo, pero, ¿cómo decir que la revolución había fracasado y que por lo tanto había que abandonarla, siendo que la sola alusión a ella era garantía de la simpatía de un pueblo que veía en aquella la realización de sus objetivos históricos?, era necesario decir entonces que la

---

<sup>4</sup> Maza, Enrique. *Liberalismo social, invento de Reyes Heróles, es una contradicción en sí mismo: Arnaldo Córdova*. Proceso No. 801, 9 de marzo de 1992, P.13.

revolución no había fracasado, que sin embargo, era necesario reformarla para hacer frente a las nuevas realidades. Nuevamente el liberalismo social se destacó como la gran doctrina aglutinadora de los postulados "modernizados" de la revolución con los referentes a la reforma de la misma. Por definición, el liberalismo social aglutina los dos paradigmas de nuestra historia reciente: el carácter social de la revolución mexicana y la actual corriente neoliberalista, y de paso nos remite a nuestro pasado prerevolucionario para encontrarnos con los orígenes del "liberalismo social mexicano".<sup>5</sup>

Como se desprende de lo anterior, la "resurrección" del liberalismo social, viene a cumplir el papel que desde su nacimiento le fue asignado, legitimar el cambio desde las alturas, en este caso, aglutinando en los postulados principales de la Revolución mexicana: soberanía, libertad, justicia social y democracia y los principios del neoliberalismo, sintetizados en el libre juego de las fuerzas del mercado, tanto al interior como en el plano internacional.

## 2.6.- LA REFORMA POLITICA NACIONAL.

Decíamos antes que, a raíz de las elecciones de 1988, se había puesto de manifiesto la pluralidad sociopolítica que experimentaba la sociedad mexicana que chocaba con las reglas de convivencia política existentes, por lo tanto también decíamos, eran imprescindibles ciertos cambios en las reglas del juego político, lo cual además iba acorde con la oleada neoliberal de moda.

A partir de lo anterior, aquí se hará referencia a los cambios habidos en la legislación electoral tendientes a crear un clima de confianza entre los partidos y los ciudadanos ante todo lo que tiene que ver con los procesos electorales, poniendo énfasis en la "reforma política" de finales de 1993, que es el intento por ir más al fondo de los aspectos que abanderó la oposición, la legítima demandante de cambios en las "reglas del juego".<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ovalle Fernández, Ignacio. *Liberalismo Social (síntesis)*. La Jornada, 10. de septiembre de 1993.

<sup>6</sup> En este caso, estas son entendidas como el conjunto de disposiciones legales tendientes a regular el acceso al poder político, ya que "La legislación electoral en un país democrático define las oportunidades y las reglas para que las fuerzas políticas representadas por los partidos políticos accedan al poder político; y en consecuencia la observancia de esas normas confiere legitimidad a los gobernantes y legisladores" (Gómez Tagle, Silvia (coordinadora). *Las elecciones de 1991: la recuperación oficial*. México, García Valdez Editores, S.A. de C.V. y La Jornada Ediciones, Disidencias, 1993. P. 11).

Haciendo un recuento de los principales reclamos de la oposición para que se incluyeran en la reforma política, destacan entre otros, la transparencia de los comicios, para lo cual se sugiere representación equitativa en las casillas electorales y la presencia de observadores imparciales en el desarrollo de los mismos; imparcialidad en la preparación, el desarrollo y la calificación de los comicios; desaparición de la llamada "cláusula de gobernabilidad"; fijar un tope a los gastos de campaña para equilibrar en lo posible la disputa por los puestos de elección popular; esclarecer claridad respecto las fuentes de financiamiento de los partidos; tener acceso a los medios masivos de comunicación de manera equitativa y, otras más específicas como la demanda panista de reformar el Artículo 82 Constitucional y el acuerdo de dotar a los estados de la federación con cuatro Senadores. En seguida se hará referencia a cada uno de los aspectos mencionados, exponiendo los cambios habidos en relación con la primera versión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que fue el primer intento por encausar las demandas de la oposición, aunque fuera en forma limitada.

La primera versión del COFIPE, resultó ser muy limitada, puesto que la mayoría de su contenido no respondía a las verdaderas exigencias de la oposición, que eran muy similares a las mencionadas arriba, pero que sin embargo por la multicitada negociación entre el PRI y el PAN, fue aprobada a sabiendas de sus limitaciones.

Confiabilidad y transparencia de los comicios. La confiabilidad y transparencia de y en el proceso de preparación, desarrollo y calificación de las elecciones, es el punto de partida para el establecimiento de reglas de juego político, claras y acorde con las circunstancias políticas del país. Las demandas de la oposición en este sentido se centraron en la pretensión de que existieran observadores imparciales en el desarrollo de los comicios y en la representatividad de los partidos en las casillas y en los órganos electorales.

Observadores en el desarrollo de las elecciones. En cuanto a la presencia de observadores imparciales durante las elecciones, destaca la reglamentación de los observadores nacionales, los cuales "...Tienen que solicitar su acreditación ante la Junta Local Electoral y no pueden tener vínculos con ningún partido".

Presencia de los partidos en los órganos electorales. En relación con la representatividad de los partidos políticos en los órganos electorales, destaca lo siguiente:

"Para el cómputo distrital, el Consejo Distrital autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos podrán acreditar representantes suplentes para supervisar dicha recepción. Antes toda la recepción era realizada por el Presidente del Consejo que además tenía que ir 'cantando' en voz alta los resultados".

En el mismo sentido se menciona que "el Consejo General del IFE, encargará a una institución académica reconocida la certificación de la tinta indeleble". <sup>7</sup>

La imparcialidad de los órganos y las autoridades electorales, ha sido una demanda constante de la oposición, esa es la razón de que desde la primera versión del COFIPE, se considerara incluir la participación limitada de la oposición en los órganos electorales como los Consejos Locales, los Consejos Distritales y las Juntas Distritales, en el mismo sentido fueron creadas las Juntas Locales Ejecutivas, como "órganos profesionales imparciales", <sup>8</sup> al respecto los principales cambios operados son: la atribución que tienen estas últimas de "determinar el tope de gastos en las campañas para Senadores y acreditar los observadores nacionales". También destaca, el hecho de que las Juntas Distritales "determinarán el tope de gastos en las campañas de los diputados uninominales". <sup>9</sup>

Estos son los principales cambios del COFIPE en su segunda versión, tendientes a lograr una mayor imparcialidad de los órganos electorales y confiabilidad en los comicios; más adelante veremos como estos cambios no han sido suficientes, de hecho existe la demanda, principalmente del PRD y de gran parte de la ciudadanía, de modificar nuevamente el Código

<sup>7</sup> Woldenberg, José. *Lo que cambió*. La Jornada, 25 de septiembre de 1993, P. 6.

<sup>8</sup> 1.- Las Juntas Locales Ejecutivas. Son órganos permanentes que se integran por el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. Las Juntas Locales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral. (INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, IFE, 1991, 98-99 pp.).

<sup>9</sup> Woldenberg, *Op. Cit.* P. 6.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dotar a los órganos electorales de una completa autonomía del gobierno

La desaparición de la llamada cláusula de gobernabilidad, se había convertido en una de las principales impugnaciones a la primera versión del COFIPE, ya que garantizaba el dominio del Congreso de la Unión por parte del partido oficial.<sup>10</sup>

Tratando de atender esta demanda de la oposición se reformó el citado artículo, lo cual, sin embargo, sigue favoreciendo al partido mayoritario, con la salvedad de que este ya no podrá obtener los curules necesarios para reformar la Constitución General de la República, ya que ningún partido podrá obtener más del 63% de representatividad en la Cámara de Diputados y se reduce de 350 a 315 el número máximo de curules que podrá obtener el partido mayoritario, sin embargo, este podrá aliarse con la segunda o tercera fuerza político-electoral para lograrlo, como ya lo vienen haciendo desde 1991 el PRI y el PAN.

Otra demanda abanderada por la oposición, es la que se refiere a los topes a los gastos en las campañas electorales de los partidos, ya que siempre había sido avasallada en ese sentido por el PRI, que al amparo de la tutela del gobierno en turno, gastaba cantidades exorbitantes. Es por lo anterior que marcar un máximo de gastos y esclarecer las fuentes de los ingresos, se convirtieron en puntos insoslayables del COFIPE de 1993. En ese sentido destaca lo señalado en el mencionado Código, en relación con la transparencia en el manejo del patrimonio de los partidos y en las fuentes del mismo, así como en el criterio a seguir para fijar los topes de campaña:

En el artículo 27 del COFIPE, se señala que "los partidos deberán contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio" y en el Artículo 49, se establecen cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El inciso b) del Artículo 13 del COFIPE 1991, decía: "Al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales, en números suficientes para alcanzar por ambos principios, 251 curules; adicionalmente le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%. (Instituto Federal Electoral. *Op. Cit.* P. 18).

<sup>11</sup> Woldenberg, José. *Op. Cit.*

En el mismo sentido, los topes de campaña serán establecidos "...tomando en consideración el tipo de elección, la geografía electoral y las características socioeconómicas".<sup>12</sup>

El COFIPE, recogió también la demanda de igualdad en los espacios de los medios masivos de comunicación para que los diversos partidos, puedan emitir su plataforma política, por lo que considera que el Instituto Federal Electoral integrará un "...catálogo de medios nacionales y locales, con horarios disponibles y tarifas, para que puedan ser contratados por los partidos a precios no superiores de la publicidad comercial".<sup>13</sup>

La llamada autocalificación de la Cámara de Diputados, constituía un absurdo propio de un régimen antidemocrático, pues permitía que los integrantes de la misma se declararan triunfadores así mismos, por lo que también fue incluida en la reforma y a partir de entonces, solo calificará la elección del Presidente de la República; corresponderá al Instituto Federal Electoral, a través de su Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, los cuales son dotados de atribuciones para otorgar las constancias de mayoría y validez para diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa, y las constancias de asignación para diputados por el principio de mayoría proporcional y senadores de primera minoría.

La reforma política también consideró ampliar el número de senadores por entidad federativa de dos a cuatro, de los cuales tres serán electos por el principio mayoría relativa y el cuarto será otorgado a la primera minoría. "La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. Debido a esto por única ocasión en la elección federal de 1997 los senadores electos a la 57 Legislatura lo serán solo por tres años".<sup>14</sup>

Finalmente, cabe agregar el logro panista de modificar el Artículo 82 Constitucional, que prohibía a los hijos de extranjeros poder ser votados para el cargo de Presidente de la República, por lo que a partir de las elecciones de 1999, para aspirar a la presidencia de la

---

<sup>12</sup> Moreno, María de los Angeles. *La reforma política, avance democrático*. En México Internacional, diciembre de 1993, P. 16.

<sup>13</sup> *Ibidem*. P. 17.

<sup>14</sup> Camacho, Oscar y Martínez, Nestor. *La reforma política se aprobó en lo general*. La Jornada, 25 de agosto de 1993, 1 y 8 p.

República sólo se debe cumplir con el requisito de 'ser ciudadano por nacimiento en pleno goce de sus derechos'.<sup>15</sup>

Como puede observarse en lo expuesto sin duda hay ciertos avances, en la reforma al COFIPE, en comparación con la versión de 1989, en la que el único partido de oposición beneficiado fue el PAN, que negoció con el partido oficial la reforma y que dejó en desventaja a la oposición real. El hecho de reglamentar el origen del patrimonio de los partidos y su límite en las campañas, la desaparición de la Cláusula de gobernabilidad, la reglamentación del acceso a los medios electrónicos de comunicación y la intención de hacer del Instituto Federal Electoral un órgano cada vez más profesional e imparcial, son de los avances más importantes logrados, lo cual no les da un carácter acabado y si en cambio abre la posibilidad de hacerlos más acorde a la realidad política del país. Ahora bien lo más importante no son las reformas en si mismas, sino la repercusión que tengan realmente en nuestra convivencia política, para lo cual sin duda debe empezarse por el consenso de las fuerzas políticas para aprobar éstas, cosa que no ocurrió dado que se repitió la historia de 1988, nuevamente el PRI y el PAN negociaron la reforma política, ya que fueron los únicos que votaron a favor. Esta situación es la que pone en peligro la efectividad de las reglas pactadas, ya que la existencia de un bipartidismo en la práctica, deja en segundo término la verdadera transición a la democracia y mantiene la desconfianza en las elecciones, en el desarrollo y en los resultados de las mismas.

## 2.6.1.- LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como parte de la reforma política no podía faltar lo referente a la situación de infantilismo político en que se encuentra la ciudadanía de la Capital del país. Siendo la ciudad más grande e importante de la República, es la única donde priva un "estado de excepción", dado que es la única entidad federativa donde sus gobernantes son directamente elegidos por el Presidente de la República en turno. Fue a partir de las elecciones de 1988 cuando esta situación cobró su real significado, puesto que la oposición logró importantes triunfos como es el caso de la senaduría ganada por el perredista Porfirio Muñoz Ledo, pero sin embargo,

---

<sup>15</sup> *Ibid.* P. 8.

tuvo que aceptar la imposición de la autoridad real, que es el Regente designado por el Presidente. Es por lo anterior que la reforma del Distrito Federal se convirtió en una de las principales inquietudes de todos los partidos políticos, lo cual fue constatado también por el Plebiscito ciudadano organizado por la sociedad civil, el 21 de marzo de 1993, en el cual la gran mayoría de los participantes externó su convicción de que la ciudad debía contar con un gobierno propio directamente elegido y con un legislativo que cumpliera las funciones del Congreso Local en los estados.

Con base en lo anterior, las propuestas vertidas en torno a la reforma posible del Departamento del Distrito Federal, giraron en torno a la manera de hacer que los capitalinos eligieran a sus autoridades de manera directa, tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Legislativo, que además disfrutarán del pleno ejercicio de sus facultades y atribuciones, partiendo de la consideración de que, una ciudad tan compleja y con problemas de tal magnitud, ya no podía permanecer a la voluntad de unos cuantos o en la mayoría de las veces de uno solo, sino que por el contrario, requería de la participación activa en todos los niveles de los sujetos y objeto de esa problemática.

Es así como surgen varias propuestas de gobierno para el Distrito Federal, como la conformación del "estado 32" de la república, basada en lo dispuesto por el Artículo 44 de la Constitución Política, la conformación de una Alcaldía o de plano dejar las cosas como estaban en lo general y empezar un cambio gradual; finalmente de la combinación de las dos últimas surgió la propuesta que finalmente se aprobó en lo general.

Los aspectos más importantes contemplados en la propuesta de reforma para el Distrito Federal fueron los siguientes:

- 1.- La elección indirecta del jefe del gobierno de la ciudad en 1997 a partir de la ratificación que haga la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de la propuesta que haga el Presidente de la República, éste además deberá pertenecer al partido que haya logrado la mayoría en la ciudad y haber sido candidato a senador, diputado o asambleísta.

2.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) asumiría plenas facultades legislativas de competencia local.

3.- Se "prevé la modificación del actual Consejo Consultivo de la Ciudad de México en consejos delegacionales, lo que significará una incidencia más relevante de la política urbana."

4.- Se contempla la institucionalización del esquema de coordinación metropolitana vinculada con la nueva Ley de Asentamiento Humanos.

5.- Finalmente dicha reforma también consideró la coordinación entre la Cámara de Diputados y la ARDF, para la promulgación del Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México."<sup>16</sup>

Como puede verse, aún con sus limitaciones, la reforma política para el Distrito Federal, muestra avances importantes y abre la posibilidad para que por primera vez en la historia, los habitantes de la Capital del País, puedan elegir a sus autoridades, dejando de ser, de esa manera, menores de edad políticamente hablando.

## 2.7.- LA SUCESION PRESIDENCIAL.

Un fenómeno que sin duda tuvo relación con la modernización del Estado mexicano, es el que se refiere a la sucesión presidencial en 1994, puesto que el resultado de esta orientaría el futuro próximo de la modernización misma, es decir, determinaría si esta seguía tranquilamente su camino o si de lo contrario, esta se reconsideraba y se corregían las desviaciones que habían perjudicado a la gran mayoría de la población del país. Por esta situación, es importante hacer referencia a quienes fueron los principales contendientes, cuales fueron las condiciones sociopolíticas en las que se dio la sucesión, así como del resultado de la misma.

---

<sup>16</sup> Urrutia, Alonso. *Se avanzó hacia la creación de un gobierno propio en el D.F. en 1993. Reforma política y plebiscito, lo significativo.* La Jornada, 29 de diciembre de 1993, P. 17.

*Los principales actores del proceso sucesorio presidencial* sin duda fueron solo tres, los candidatos de los principales partidos políticos del país: Ernesto Zedillo Ponce de León del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Diego Fernández de Ceballos del Partido Acción Nacional (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los demás partidos solo luchaban por mantener su registro y por asegurar el subsidio del Estado para seguir sobreviviendo o, en el mejor de los casos, buscaban ganar terreno en la medida de lo posible, sin embargo; solo el Partido del Trabajo (PT) logró su objetivo, inclusive consiguió un triunfo significativo al obtener la Alcaldía de la Ciudad de Durango.

*Las condiciones sociopolíticas de 1994*, fueron diferentes a las que caracterizaron la sucesión de 1988, en aquel entonces un descontento social y una sociedad civil emergente, desesperados por la situación social a la que los había orillado la política económica practicada por el gobierno de Miguel de La Madrid, sorprendieron tanto al gobierno y a su partido, que fueron derrotados en las urnas. Para entonces el descontento social aún persistía, pero el gobierno y su partido habían recuperado el terreno perdido en aquella ocasión, como fue demostrado en las elecciones de 1991, además de que se habían corregido las variables económicas que en 1988 desataron el descontento y se logró construir una gran promesa para el país: los beneficios futuros que traerá consigo el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En el mismo sentido se crearon instrumentos de legitimidad como los reconocimientos a los triunfos de la oposición panista y la negociación con la misma, de las reglas del juego político, y el mismo Programa Nacional de Solidaridad encaminado a recuperar el terreno perdido ante la oposición en 1988.

Por otro lado, varias de las fuerzas políticas que en 1988 se aliaron en torno a Cuauhtémoc Cárdenas, ahora prefirieron actuar por cuenta propia. El PRD y su candidato presidencial, tuvieron que cambiar la estrategia, antes su discurso y sus acciones se dirigían a dar cuenta de la ilegitimidad del régimen salinista, pero después de los "éxitos" económicos y políticos obtenidos por éste, se vieron en la necesidad de aceptar la conveniencia de la privatización de la economía y el "adelgazamiento del estado", complementándolos con la urgencia de una mayor democracia y justicia social. Sin embargo, aún con las dificultades para integrar un

frente opositor como el de 1988, el PRD y su candidato disponían de un gran apoyo potencial y de hecho parecían el único partido de oposición con posibilidades reales de triunfo.

Sin embargo, el escenario político se vio afectado por un "parteaguas": el asesinato del candidato oficial original Luis Donaldo Colosio, que por haber sido el candidato del partido oficial y por las expectativas que había creado al interior y fuera de su partido, provocó una crisis en el sistema político mexicano.

Colosio, a pesar de haber sido designado como producto del característico "dedazo" del sistema político mexicano, gozaba de una gran simpatía, lograda en su paso por la senaduría de su estado natal Sonora, por la presidencia del Partido Revolucionario Institucional y por la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia responsable de operar el eje de la política social salinista: el Programa Nacional de Solidaridad.

Además, por los roles asignados en el régimen salinista, Colosio siempre se perfiló como el más seguro sucesor de Carlos Salinas, por lo que su designación no causó tanta sorpresa, sin embargo, sus discursos y propuestas de gobierno no parecieron convenir al "gran elector", quien pretendía obtener un poder transexenal; por lo que lo tuvo que quitar del camino, como lo deja ver la hipótesis más consistente sobre el asesinato aquel.

Esta situación, solo comparable con la que se dio cuando Alvaro Obregón fue eliminado por el "jefe máximo de la Revolución", parece poner de manifiesto la obsolescencia de los métodos de hacer política por parte de la familia revolucionaria y urge a que se cambien las reglas del juego en el sistema político mexicano.

A pesar de lo anterior, se preveía una pelea cerrada entre los contendientes por el PRI y por el PRD, sin embargo, dada la victoria obtenida por el candidato del PAN en el debate televisivo sostenido entre los tres principales candidatos y transmitido a todo el territorio nacional, daba a éste grandes posibilidades, pues en esta ocasión parecía ser un de los factores decisivos.

El resultado por todos conocido es la victoria del candidato oficial Ernesto Zedillo, el avance del Partido Acción Nacional a segunda fuerza política-electoral y el desplazamiento de Cuauhtémoc Cárdenas hasta la tercera posición.

El primero aprovechó el "capital político" acumulado a lo largo de la gestión salinista, así como, el compromiso que hizo de llegar hasta las últimas consecuencias en el homicidio del que fuera su jefe cuando este fungió como su coordinador de campaña, Luis Donaldo Colosio. El priísmo y su candidato se valieron también del clima de tensión que se dio con la propaganda que ellos mismos fabricaron, en el sentido de un reinicio de la guerra por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, virtual aliado de Cárdenas; por lo que se abanderó la oferta de la paz y se desplazó al candidato perredista.

Así, Cárdenas no pudo explotar el hecho de haber sido el primero en derrotar electoralmente al PRI, la permanencia de él y su partido, como la única oposición con suficiente fuerza como para vencer al candidato oficial, como el único de encausar el no poco descontento social producto de dos sexenios de neoliberalismo y el fracaso ya señalado del PRONASOL como el eje general de política social; la estrategia oficial nuevamente se impuso.

La sociedad civil en general volvió a mostrar su subdesarrollo político y le apostó a la propuesta oficial; paradójicamente se logró la derrota del abstencionismo, uno de los principales aliados del partido oficial en el pasado.

### III.- LA MODERNIZACION DE LA POLITICA SOCIAL.

En una sociedad dividida en clases, quizás uno de los principales instrumentos mediante los cuales, el Estado como organización de la sociedad, logra cierta autonomía de la sociedad civil, es la política social, (el otro es la política económica) que, por lo mismo, a la vez, ésta se convierte en una de sus obligaciones prioritarias, sin embargo, la misma naturaleza del sistema capitalista basado en la propiedad privada de los medios de producción y en la apropiación, también privada, del producto social, y cuyo objetivo es la ganancia por medio la explotación de la fuerza de trabajo, hacen que el Estado entre en contradicción: su fin social con su fundamento privado no son compatibles, tiene que dar ventajas al segundo y apoyarse lo más posible en el primero, de ello depende su existencia misma.

El Estado es obligado a participar en los huecos dejados por la burguesía, en el tejido económico social, pero el problema surge por el hecho de que, las áreas dejadas al Estado son aquellas que no representan ninguna ganancia potencial y que más bien subsisten a base del subsidio, y son más, ó menos, según el modelo de acumulación: Keynesiano, neoliberal, entre otros.

La historia del capitalismo ha sido un transcurrir continuo de crisis y estabilidad relativa, la del Estado capitalista, un continuo de intervención o de retirada de la economía, como mejor conviene al sistema en general, proponiendo o imponiendo este o aquel modelo de acumulación, el fin justifica los medios: hay que salvar al régimen económico-social.

En este contexto se inscribe la modernización de la política social del Estado mexicano, al fracasar el modelo de acumulación hacia adentro, basado en la protección de la economía y el fortalecimiento del mercado interno, que se basó en la propiedad estatal de un sin número de entidades económicas y en el subsidio generalizado de servicios públicos, entró en crisis, dado que esta política se sostuvo en un endeudamiento externo creciente, por lo que a la larga se hizo insostenible. La economía nacional, particularmente, la industria, amparada en el proteccionismo y en el subsidio estatal, se hizo obsoleta y en lugar de beneficiar, esta situación, perjudicó a la sociedad en su conjunto, pero más a los desposeídos. Como la situación se hacía insostenible, además de que "el fantasma del neoliberalismo recorría el

mundo", el Estado mexicano, se declaró culpable, planteó la necesidad de su modernización y apostó a dejar en manos del capital, la economía, contribuyendo de esa manera a ampliar la problemática social que ya existía. Bajo esta perspectiva, el Estado, mediante la política social permeada por el neoliberalismo, tenía que cubrir los innumerables huecos sociales existentes, sin embargo, la falta de recursos suficientes, hacían suponer que tendría un carácter selectivo.

Es así como surge, a la par con los renglones tradicionales de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que abarcaría a todos los renglones referidos y que tenía como objetivos, uno explícito: el combate a la pobreza extrema y un objetivo implícito: ganar el apoyo para el gobierno, de los miembros de las capas más bajas de la sociedad, que en las elecciones de 1988, habían apoyado a la oposición.

Antes de entrar de lleno al tema de la modernización de la política social del Estado mexicano, es conveniente referirse a los antecedentes históricos inmediatos de la misma.

El logro más importante de la Revolución Mexicana, fue sin duda, el hecho de asignar al Estado mexicano, como una de sus obligaciones, la atención de la política social, encaminada a satisfacer las demandas más apremiantes de las mayorías creadoras de la riqueza material del país y que paradójicamente, por la lógica del sistema económico-social capitalista, son los que menos tienen.

En esa misma lógica, "el Constituyente del 17", recogió y sistematizó esos postulados históricos y los plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una serie de Artículos, conocidos en forma genérica, como el "constitucionalismo social mexicano", entre los que destacan el Artículo 3o. que se refiere a la obligación del Estado mexicano de brindar a la población educación gratuita, laica, democrática, basada en el desarrollo del conocimiento científico y tendiente a lograr el desarrollo integral del individuo; el Artículo 27 por su parte, establece que el Estado es el propietario original de la riqueza de la nación y el único facultado para crear la propiedad privada y para imponer a esta las limitaciones que dicte el interés público, además de contemplar la figura jurídica del Ejido como forma básica de propiedad social de la población rural, y una serie de

prerrogativas tendientes a garantizar un nivel de vida digno para esta parte de la sociedad; y finalmente cabe mencionar el Artículo 123 Constitucional, que consagra los derechos de los trabajadores, como son el derecho a huelga, a una jornada laboral máxima de 8 horas, participar en las utilidades de la empresa a la cual presta sus servicios, asociarse para defender sus derechos, recurrir a la huelga para mejorar sus ingresos y prestaciones, contratarse colectivamente, recibir capacitación y adiestramiento, entre otros, además del derecho a la seguridad social y facilidades para adquirir una vivienda digna, derecho que se hace extensivo a toda la población que lo necesite.

Como puede observarse, la política social, en el caso mexicano se convierte en una de las funciones y atribuciones principales del Estado, sin embargo, a raíz de la crisis que lo sacudió, como producto de la falta de disponibilidad de recursos y la cada vez amplia y diferenciada gama de demandas de una sociedad diferenciada emergente, que se manifestó en toda su expresión hacia mediados de los 80s, además de la oleada modernizadora que va acorde con la modernización del Estado mismo, se ha planteado la necesidad de la modernización de esta política y en ese sentido se pretende ir eliminando paulatinamente en la práctica el contenido social de la Revolución Mexicana, dejando a las leyes de la oferta y la demanda, la asignación de los servicios de seguridad social y sus respectivos precios, como lo dicta el "nuevo" modelo de desarrollo.

La primera piedra está puesta, el costo de la estabilización de la economía lo tuvieron que soportar, y lo siguen haciendo, los trabajadores y las capas inferiores de la sociedad mexicana. Por otra parte el supuesto objetivo de la política económica, que a decir por el Plan Nacional de Desarrollo era el beneficio social, brilla por su ausencia, por el contrario, la riqueza se sigue concentrando cada vez más y la pobreza sigue en aumento. En seguida veremos cual ha sido el resultado de la modernización de la política social como uno de los aspectos de la modernización del Estado mexicano, su repercusión en los principales renglones de la problemática social mexicana, como son: la vivienda, la salud, la dotación de servicios básicos y la problemática de la población rural. Al respecto, habrá que considerar el significado y los resultados del Programa Nacional de Solidaridad, considerado en la presente investigación como el principal instrumento de la política social modernizada del Estado mexicano.

### **3.1.- LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA POLITICA SOCIAL.**

La política social modernizada del Estado mexicano, que se inscribe, como ya vimos dentro de la oleada neoliberal y dentro de la escasez de recursos del Estado, se mueve bajo los dos principios siguientes:

- (1) Retóricamente se habla de la continuidad de la obligación del Estado mexicano de garantizar el desarrollo social, sin embargo,
- (2) en la práctica, tiende a la privatización de las instituciones de seguridad social, lo cual fue intentado sin éxito. En seguida se desglosarán, cada uno de estos principios para entenderlos en su real significado.

Compromiso del Estado en el desarrollo social y principales estrategias. A decir en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Estado mexicano, reafirma su compromiso de proveer los servicios básicos para el pueblo: "...seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación y los demás renglones que inciden en el bienestar general de la población".<sup>1</sup>

Sin embargo, en el mismo Plan, se establece que esta provisión de servicios sociales solo es complementaria, ya que, "el aumento del nivel de vida de la población se apoyará en dos bases económicas fundamentales: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados, y por la otra, el incremento de los salarios reales...". También se hace extensiva esta política a la protección del medio ambiente y el ataque frontal a la pobreza extrema.

En base a lo anterior, se establecen como principales líneas estratégicas, las siguientes:

- Creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- Atención a las demandas del bienestar social;

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, P.98.

- Protección del medio ambiente; y
- Erradicación de la pobreza extrema. <sup>2</sup>

En las anteriores citas se resumen, los principales criterios de la política social para el sexenio 1988-1994 y por lo tanto el compromiso social del Estado mexicano en la era de la modernización, que a la vez constituyen, la plataforma de despegue de la política social modernizada. Como puede observarse, la base sobre la que descansa el mejoramiento del nivel de vida, que es el objetivo central de toda política social, se ubica en los logros de la economía y no en la acción misma del Estado, la cual solo viene a ser complementaria, ahí es donde radica el fracaso de la política social salinista, porque los logros esperados de la economía como son la creación de empleos abundantes y bien remunerados y la recuperación real del salario, aún no han llegado. La parte, que corresponde al Estado: la dotación de los servicios sociales básicos ha sido insuficiente, y su tendencia a buscar destinatarios selectivos mediante el PRONASOL, ha hecho que sus logros sean relativos y limitados.

La evolución del gasto social, durante el sexenio salinista, fue en aumento, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro: <sup>3</sup>

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO						
-PORCENTAJES DEL GASTO PROGRAMABLE						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (e)
<b>TOTAL</b>	32.0	35.5	37.9	43.7	49.1	53.6
EDUCACIÓN	13.9	15.2	15.7	18.5	20.2	22.4
SALUD (*)	14.8	17.2	18.6	21.0	22.1	24.0
SOLIDARIDAD	1.3	1.5	2.4	2.9	3.9	3.9
DES. URBANO	2.1	1.9	1.3	1.6	1.4	1.8
(*) INCLUYE LABORAL						
(e) ESTIMADO						
FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1993.						

<sup>2</sup> *Ibidem*. P. 98.

<sup>3</sup> Carrasco Licea., Rosalva y Hernández y Puente, Francisco. *Solidaridad: ¿Qué perspectivas?*. En BALANCE ECONOMICO. La Jornada, 6 de septiembre de 1993. P. 41.

Para 1994, el gasto social siguió la misma tendencia y le fue asignado el 54% del gasto total programable "...casi 125 mil millones de nuevos pesos, divididos de la siguiente manera: educación, en cifras redondas, 54 mil millones de nuevos pesos; salud y laboral, 52 mil millones; solidaridad, 8 mil 809; desarrollo urbano, ecología y agua potable, 6 mil, y programa social de abasto, 3 mil millones de nuevos pesos, mientras como parte del desarrollo rural se le asignan 11 mil 700 de nuevos pesos al Procampo".<sup>4</sup>

Aunque se observa un crecimiento sostenido del gasto social en el presente sexenio, este se concentra en dos rubros fundamentalmente, que son la educación y la salud, mientras se observa una disminución de la participación del desarrollo urbano en el presupuesto programable, y solo en el presupuesto para 1994, se asigna un monto considerable al desarrollo rural, a través de Procampo.

Lo cual sin embargo, no significa que esos rubros privilegiados en la asignación del gasto, cuenten con los recursos que marca como mínimo la Organización Mundial de la Salud (5% del PIB) y la Organización de Naciones Unidas (8% del PIB), para salud y educación, respectivamente; a lo cual hay que agregar que el gasto público, entre 1988 y 1993, tuvo una disminución acumulada de 27.7, de acuerdo con las cifras oficiales.<sup>5</sup>

#### El intento por dejar al mercado, la solución a los problemas de seguridad social y de la vivienda.

El debate abierto, a raíz del intención de modernizar la Institución por excelencia de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Intento de reformar la legislación inquilinaria, fueron los ensayos más serios por dejar al mercado la solución de dos de los problemas ancestrales de la sociedad mexicana: la insuficiencia de cobertura de las instituciones de seguridad social y la escasez de vivienda para los sectores más necesitados, hasta antes del sexenio salinista considerados como pilares de la política social del Estado mexicano, al lado de la atención al problema del campo y la acción

<sup>4</sup> Camacho Guzmán, Oscar. *Aprueban diputados el presupuesto de egresos de la federación 1994*. La Jornada, 18 de diciembre de 1993. P. 3.

<sup>5</sup> Carrasco Lícía, Rosaiba y Hernández y Puente, Francisco. *El Presupuesto de Egresos de 1993*. En BALANCE ECONÓMICO, La jornada, 23 de noviembre de 1992. P. 41.

tendiente a abatir el rezago en educación; sin embargo, la oposición del sindicato y el apoyo de sus bases, en caso del primero, y la movilización social urbana, en el segundo, lograron revertir el intento, al menos de momento.

El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social. A raíz de la reforma a la Ley del Seguro Social, se dio una protesta empresarial, que argumentaba la afectación de que serían objeto los patrones con el nuevo incremento de cuotas, que como veremos más adelante, afecta en menor proporción a este sector, pero que sin embargo, estos aprovecharon la ocasión para sacar a relucir sus viejas demandas de modernizar al IMSS, con una participación destacada de los mismos.

En la reforma de la citada Ley, destaca los siguientes aspectos:

- a) Se definen en el artículo 32 los conceptos que integran el salario para efectos de cotización ante el IMSS y se establecen las excepciones. Esto intenta evitar errores de interpretación.
- b) Se modifica el tope de cotizaciones de 10 a 25 veces el salario mínimo general del Distrito Federal.
- c) Se incrementa 0.5 por ciento la cuota del ramo de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- d) Se aumenta 0.5 por ciento la cuota del seguro de enfermedades y maternidad.
- e) Se eleva 0.5 la cuota patronal del seguro de riesgos de trabajo.
- f) Se abroga el impuesto de 1.0 por ciento sobre remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.<sup>6</sup>

De lo anterior se desprende que el incremento de la cuota de los empresarios es mínima, inclusive menor que el crecimiento de la correspondiente a los trabajadores.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Calva Mercado, Alberto. *Cómo afecta el incremento del IMSS a sus finanzas personales*. El Financiero, 23 de julio de 1993. P. 11A.

<sup>7</sup> "En términos absolutos a los empresarios les va a costar menos de un punto, algo así como 0.2 por ciento de incremento de las cuotas si se tiene en cuenta la cancelación contemporánea sobre nómina...A los trabajadores en lo directo, un poco más: 0.25 por ciento..."(De Buen, Nestor. *La reforma a la Ley del Seguro Social*. La Jornada, 18 de julio de 1993.)

A pesar de lo mencionado al respecto, la reacción patronal no se hizo esperar, a través de su "organización cúpula": la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y sus repetidoras locales, poniendo como pretexto el alza en las cuotas, que como acabamos de demostrar, es mínimo, lanzaron su ofensiva contra la institución de seguridad por excelencia en el país. Sus principales argumentos fueron dirigidos en el sentido de que acorde con la modernización en boga, el IMSS, debía ser reformado a fondo, demandando "la privatización de algunas áreas, recorte de personal sindicalismo y modificar el contrato colectivo que rige las relaciones laborales en ese instituto". En el mismo sentido se mencionaba la posibilidad de "subrogar servicios para ampliar al derechohabiente la libertad de escoger con quién atenderse, sin que ello sea una privatización", y la demanda de "cambios en el funcionamiento del IMSS a fin de convertirlo en un organismo autónomo e independiente de la voluntad del ejecutivo, con representación tripartita acorde con las aportaciones, ya que, dijeron, la iniciativa privada cotiza el 74% de las cuotas, los trabajadores el 21% y el gobierno el 5% ".<sup>8</sup>

Fue tal la presión del empresariado nacional que, el Director General del IMSS, Genaro Borrego, tuvo que aceptar algunas de sus propuestas en la agenda de discusión para la revisión contractual, entre este Instituto y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), como son la demanda de subrogar algunos servicios no sustantivos, la asistencia a la negociación de algunos representantes de la patronal y medidas privatizantes-modernizadoras de aquel, lo cual fue puesto de manifiesto por el sindicato, al rechazar "...el proyecto de modificación del contrato colectivo de trabajo presentado por la dirección del IMSS, el cual pretende(ía) subrogar servicios no 'sustantivos', plantea(ba) disminuir prestaciones importantes, como la capacitación, y elimina(ba) en gran parte la bilateralidad en el proceso de trabajo".<sup>9</sup>

Como lo afirmó en su momento, el Secretario General del sindicato: el proyecto 'significa la apertura a la privatización generalizada del IMSS, el despido de cerca de 40 mil trabajadores

<sup>8</sup> Bocerril, Andréa, Carrizales, David y Orduña, Francisco. *Rechazo empresarial al alza de salarios; insiste en la auditoría y privatización de áreas del IMSS*. La Jornada, 23 de julio de 1993. P. 8.

<sup>9</sup> *Ibidem*. P. 8.

de los 280 mil sindicalizados, dejar al sindicato como mero adorno y es una muestra de que la actual dirección, cedió a las presiones empresariales...".<sup>10</sup>

Finalmente después de un período largo de negociaciones, entre la representación del IMSS y el sindicato, se logró evitar la huelga prevista para el sábado 16 de octubre de 1993. El Instituto Mexicano del Seguro Social se retractó de sus pretensiones modernizadoras y el sindicato aceptó la última propuesta de aquel, la cual incluyó un aumento de 12 y 13 por ciento, muy por abajo del 25% demandado inicialmente, pero justificando la decisión ante la presencia de desacuerdos internos, con el argumento de que un logro importante era haber salvado de la mutilación el contrato colectivo de trabajo.<sup>11</sup>

Así fue como concluyó el primer capítulo, porque seguramente habrá por lo menos un segundo, del intento por privatizar el Instituto Mexicano del Seguro Social, el principal pilar de la seguridad social del Estado mexicano. La ofensiva de los industriales y la misma oleada modernizadora, no renunciarán a su objetivo, por el contrario es previsible un intento de "mayor fuerza" para conseguirlo. En el otro extremo, los trabajadores del seguro social y la clase trabajadora en general, tienen la última palabra en defensa de esa conquista histórica, para lo cual tendrán que ser muy imaginativos, propositivos y tenaces, y no bajar por ningún motivo la guardia.

El intento por dejar a las leyes del mercado la solución del problema de la vivienda. Siendo que existe un enorme déficit de vivienda en el país que rebasa los seis millones de unidades, el gobierno salinista, congruente con su política neoliberal, intentó dejar al mercado la solución de este colosal problema mediante dos vías: la modernización del organismo responsable del financiamiento para la vivienda para los trabajadores, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que incluyó la reforma a la Ley del mismo, y la Reforma a la Legislación Inquilinaria.

<sup>10</sup> Becerril, Andréa. *Rechaza el sindicato un proyecto del IMSS que prevé el retiro de 40 mil trabajadores.* La Jornada, 23 de agosto de 1993. 1 y 10 pp.

<sup>11</sup> Becerril, Andréa. *Aceptó el SNTSS aumento al tabulador de 7.5% y otras prestaciones; 15 horas de debate.* La Jornada, 13 de octubre de 1993. P. 15.

En esta investigación se hará énfasis en la segunda, porque fue la que directamente y en forma inmediata afectó a un sector muy amplio de la población, principalmente en el Distrito Federal, lo cual provocó que la movilización ciudadana, lograra congelar por el momento la modernización de la legislación inquilinaria.

La problemática de la vivienda, oficialmente se resume así :

- Insuficiente oferta de tierra apta para vivienda
- Altos costos de construcción
- Reducida participación del sistema financiero mexicano
- Baja inversión del capital privado en arrendamiento
- Dispersión de criterios normativos
- Complejos y costosos trámites en el proceso y regulación de la vivienda
- Cargas por impuestos, derechos y aprovechamientos sobre la urbanización, edificación y escrituración de la vivienda de interés social y popular que limitan su oferta. <sup>12</sup>

En el diagnóstico esbozado, se observan las principales causas que más tarde darían origen a la reforma de la legislación inquilinaria, principalmente, las referidas a la "reducida participación del sistema financiero mexicano" y la "baja inversión del capital privado en arrendamiento", es decir, como la vivienda no representaba un objetivo atractivo para el capital, a la luz de la legislación existente, era necesario reformar ésta, a fin de hacer de la vivienda para venta y/o para arrendamiento, una mercancía más puesta en el mercado, acorde con el "neoliberalismo social" de moda; esta quizá fue la principal causa de la reforma-modernización de la legislación inquilinaria, congelada momentáneamente, pero esperando amenazante a que se cumpla el plazo de entrar nuevamente en escena.

La llamada "reforma inquilinaria" fue aprobada el doce de julio de 1993, ante una sesión accidentada en donde la mayoría priísta demostró una vez más su sumisión ante el Ejecutivo, aprobando, adicionando y/o derogando diversas disposiciones del Código Civil, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de arrendamiento. Las principales reformas a esta

---

<sup>12</sup> Estados Unidos Mexicanos. *Fomento y Desregulación de la Vivienda*. La Jornada, 20 de octubre de 1992. P. 29.

legislación consisten en dejar al arrendatario sin la protección de la Procuraduría del Consumidor, se permite dejar al propietario decidir a su libre albedrío, los aumentos y los plazos del alquiler, agilizan los plazos de desahucio y liberan los precios del arrendamiento conforme a las leyes del mercado.

Entre los objetivos de la reforma, la mayoría priísta argumentó que 'la iniciativa se propone estimular tanto a propietarios como a ocupantes, dando certidumbre a la inversión de los primeros en casas habitación para renta, como a los inquilinos en la contraprestación en beneficio de sus intereses, de su calidad de vida', y se propone devolver a la inversión de bienes raíces 'para vivienda en renta, la característica de económicamente viables para el ahorro y la inversión, así como la solución ágil y expedita de las controversias del contrato con un juicio y procedimientos más claros y breves'.<sup>13</sup>

En las anteriores líneas se resume la respuesta que el Ejecutivo y la mayoría servil de la Cámara de Diputados, intentaron dar al problema tan complejo y tan arraigado de la vivienda, es decir, dejar a las "sabias" leyes del mercado, la solución a una problemática eminentemente social, que es producto de la distribución de la riqueza social y que por su naturaleza, requiere una solución en la que las entidades de interés público, en las que destaca el Estado, sean los principales actores y promotores de la participación activa, dentro de sus posibilidades, de los destinatarios de ésta. Existiendo un déficit de vivienda que rebasa los seis millones de unidades y unos demandantes de la misma, que por las políticas de ajuste económico, están incapacitados para adquirir un inmueble propio, no se les podía agredir de una manera más brutal que con una medida, como la contemplada con la "modernización de la legislación inquilinaria", a lo cual hay que añadir la falta de una propuesta concreta viable.

La respuesta no se hizo esperar, ante el intento de extender el tentáculo del neoliberalismo al derecho a una vivienda digna, los inquilinos agrupados en torno al Movimiento Urbano Popular, mediante una serie de movilizaciones y de críticas fundamentadas a la política

---

<sup>13</sup> Camacho, Oscar y Olayo, Ricardo. *Aprueban diputados la reforma inquilinaria, en un recinto alterno votaron al parecer más de los que estaban*. La Jornada, 13 de julio de 1993. 52 y 16 pp.

gubernamental en materia de vivienda, lograron suspender, aunque solo momentáneamente, las reformas referidas.

Las críticas de las organizaciones populares se centraron principalmente en señalar la falta de una política integral de vivienda e incumplimiento a las disposiciones de la misma, como "... la obligatoriedad de contar con reservas territoriales para vivienda popular o créditos para la adquisición del suelo".

"Al mismo tiempo, la reducción presupuestal a los organismos de vivienda, que limita su capacidad de financiamiento, ha mermado el impulso a los proyectos populares ...".

Ante la complejidad del problema de la vivienda, el Consejo Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), planteó como solución integral, una política que tuviera como "...objetivo central, la producción de viviendas de interés social, dirigidas a satisfacer la demanda de los sectores de más bajos recursos".<sup>14</sup>

Las reformas inquilinarias, finalmente fueron suspendidas en su aplicación, como producto de las muestras de descontento de las organizaciones populares, su autor mostró disposición para aceptar su error y a cambio, dio muestras de su generosidad congelando las mismas, al postergar por cinco años la aplicación de las nuevas disposiciones inquilinarias.

Lo anterior, aunque en un principio fue considerado por las organizaciones del movimiento urbano popular, como insuficiente y como una victoria parcial, y amenazaron con hacer movilizaciones aún más numerosas, hasta lograr derogar la nueva legislación. Desgraciadamente, los miembros de ese sector volvieron a demostrar que su lazo de unión eran "demandas económico corporativas" inmediatistas, por esa razón hicieron triunfar la estrategia gubernamental de aplacar la movilización, mediante la suspensión formal de manera temporal de las reformas, dando cabida en los hechos a la puesta de las bases para la aplicación de las mismas, de tal manera que en 1998, no haya manera de echarlas para atrás.

---

<sup>14</sup> Venegas, Juan Manuel y Urrutia, Alonso. *Carece el gobierno de una estrategia para abatir el déficit de vivienda. Lluvia apoyo a proyectos populares: AUP. La Jornada, 29 de julio de 1993. P. 42.*

### 3.2.- EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Sin duda, el Programa Nacional de Solidaridad, es el principal instrumento de la Política Social del régimen salinista, propio de la era de la modernización del Estado mexicano y acorde con el neoliberalismo económico-social que la caracteriza. La selectividad en la asignación del gasto y en los destinatarios de los beneficios del mismo, son propios de un Estado gestor de la economía y carente de los recursos económicos y políticos, para hacer frente a las crecientes necesidades de una sociedad agobiada por la crisis. De lo anterior se deriva la posibilidad de que el PRONASOL se convierta poco a poco en el eje sobre el que gire la Política Social futura del Estado mexicano modernizado, como lo demuestra su creciente participación en el gasto social programable del gobierno y su injerencia en todos los renglones del mismo.

En las siguientes líneas, veremos los principales roles asignados al Programa Nacional de Solidaridad, tanto los oficiales que lo diosifican, como los de la oposición, que lo reducen a un simple paliativo de la pobreza y muy pocos aceptan la potencialidad sociológica que puede representar, así como, la lectura que hace del mismo la doctrina y la teoría.

Para el régimen que abandera la modernización del Estado, la política social, tiene un objetivo muy específico y prioritario: la erradicación de la pobreza extrema. Es este objetivo de la política social, el que pretende hacer frente a la problemática del sector que representa los peligros más serios para el régimen y el mismo Estado, ya que por ser un porción social reducida a la sobrevivencia y sin expectativas para mejorar su situación, requiere de beneficios inmediatos por insignificantes que estos sean y aún a costa de su propio sacrificio, material o físico; además, por ser el Pronasol en principio un programa asistencialista y basado en la participación obligada de sus beneficiarios, en general no requiere de una gran derrama de recursos y sus resultados inmediatos tienden a parecer significativos, es por ello que fue considerado el instrumento idóneo.

Propio de la era del neoliberalismo, el combate a la pobreza extrema, a través del PRONASOL, se hará "mediante una mayor selectividad de las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentará la incidencia de la política

económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan. Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serán selectivas y específicas, para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social" ; rezaba el PND.<sup>15</sup>

"El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales..."<sup>16</sup>

Del deber ser del PRONASOL, ilustrado mediante las citas anteriores, se desprenden otros tantos objetivos calificativos y significados dados en la práctica; los que para la presente investigación son los más importantes, se mencionan a continuación.

### 3.2.1.- EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO PALIATIVO DE LA LUCHA DE CLASES.

Como sabemos, todas las sociedades divididas en clases sociales, como ha sido la constante de la historia desde que apareció la propiedad privada poniendo fin a la comunidad primitiva, encuentran el motor de su desarrollo en la lucha de clases, esta lucha, como se aprecia con toda nitidez en la sociedad capitalista, puede ser velada o abierta. La primera está presente en todas las manifestaciones de las relaciones sociales, la segunda, tiende a ser cada vez más constante coincidiendo con las crisis propias del sistema capitalista, dependiendo de sí, por un lado, las clases o fracciones de clase, llegan a un grado tal de depauperación que ponga en peligro su supervivencia o, si como producto de esa lucha, la clase dominante impone políticas, encaminadas a ampliar su dominio, o por otro, si como producto de una crisis, una clase o una fracción de clase, propone un proyecto histórico alternativo y hace coincidir en él a la mayoría de la sociedad; esta última situación es el típico ejemplo de la lucha abierta de las clases sociales. Sin embargo, existe un tercero en discordia, que encuentra su fundamento en la existencia de las clases sociales y en el dominio de una sobre las demás: el Estado, que justifica su existencia con la relativa independencia de que goza y con las acciones políticas encaminadas a paliar la lucha de

<sup>15</sup> Poder Ejecutivo... *OP. Cit.* P. 126.

<sup>16</sup> *Idem.* P. 127.

clases y a evitar hasta donde sea posible, el que esta llegue al extremo de poner en peligro la unidad del Estado-nación y/o los fundamentos del mismo.

En este contexto es en el que se ubica, el Programa Nacional de Solidaridad, que sin la posibilidad real de resolver un problema tan complejo y tan arraigado como la pobreza y la extrema pobreza, que alcanzan a dos terceras partes de la población nacional, pretende paliar la desigualdad producto de la lucha de clases, reduciendo la pobreza extrema, lo suficiente, para evitar que aquella se manifieste en su máxima expresión, es decir, en si, el PRONASOL no constituye una medicina pero si un importante calmante, "es un maquillaje a la pobreza".

Lo anterior lo ilustran el universo de la pobreza extrema en México y el monto de recursos destinados para combatirla. "La proporción de mexicanos que se debaten entre la pobreza y la miseria varía en extremo, pues de acuerdo con el Pronasol, alrededor del 50% de la población nacional sobrevive en esas condiciones, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) eleva ese margen a 73 por ciento, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo reduce a 33.4 por ciento, el investigador universitario Enrique Hernández Laos lo incrementa a 88.4 por ciento y el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM lo lleva a 91.9 por ciento".<sup>17</sup>

Como puede verse en la anterior referencia, la cifra proporcionada por el propio Pronasol es la que se sitúa entre las otras estimaciones consideradas, aún con su origen oficial y con su optimismo sugerente, ilustra en parte la magnitud de la extrema pobreza en México, que en estos términos suma alrededor de 50 millones de mexicanos. Ahora bien, si lo comparamos con el presupuesto asignado al Programa Nacional de Solidaridad, que en 1993 representó solo "cuatro centavos de cada peso presupuestado", mientras que para 1994, asciende a casi 9 mil millones de nuevos pesos, lo cual representa alrededor del 5% del gasto presupuestado, lo que significa que corresponden aproximadamente 224 nuevos pesos

---

<sup>17</sup> Fernández-Vega, Carlos. *Se destinan al Pronasol cuatro centavos de cada peso presupuestado: un estudio del CAI. Entre la pobreza y la miseria, 91% de los mexicanos indica*. La Jornada. 3 de septiembre de 1993. P. 24.

percápita para los mexicanos en pobreza extrema, eso considerándolo bajo las cifras del Pronasol.

Según la nota informativa a que se hace referencia, el Pronasol, plantea tres hipótesis al respecto: "para concretar la primera que supone que para el año 2007 se mantendrá una distribución del ingreso idéntica a la que prevaleció en 1985, el PIB tendría que crecer a una tasa sostenida de 7.4 por ciento anualmente, en término reales entre 1986 y 2007; para alcanzar la segunda, que establece que en el 2007 se alcanzaría una distribución similar a la registrada en el Reino Unido en 1967, el PIB tendría que avanzar 4 por ciento cada año en igual período; y para llevar a la práctica la tercera, que estima una distribución del ingreso parecida a la que prevaleció en el pasado reciente en Checoslovaquia o Hungría, el PIB debería crecer en el mismo lapso a un ritmo anual sostenido de 2 por ciento".<sup>18</sup>

Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta el crecimiento real promedio del PIB, se pueden hacer algunas conjeturas. Si observamos el cuadro "las palabras y los hechos económicos", nos damos cuenta que de 1986 a la fecha el PIB ha tenido un crecimiento promedio de 1.6%, es decir, 0.4% menos que el necesario para, por lo menos en términos del crecimiento del producto interno bruto, acceder, a la tercera hipótesis, la más pesimista, hecha por el Pronasol, a la cual se hizo alusión anteriormente.<sup>19</sup>

### LAS PALABRAS Y LOS HECHOS ECONOMICOS

METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EVOLUCION REAL DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MEXICO (1982-1993)												
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PND	-0.2	2.5	5.0	■	6.0			2.9 ■	3.5	5.3	■	6.0
REAL	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.6	1.7	1.2	3.3	4.5	3.1	2.6	1.5*

\* ESTIMACION.

<sup>18</sup> *Ibidem*. P. 24.

<sup>19</sup> El cuadro referido, fue elaborado por Emilio Pradilla Cobos, bajo el título *Las palabras y los hechos económicos*. La Jornada, 6 de octubre de 1993. P. 37.

A la falta del crecimiento necesario del PIB, que se ha citado, hay que agregar además la continua desigualdad en la distribución y apropiación del producto, pues según las cifras, la riqueza cada vez se concentra más, lo que hace aún más difícil, y de hecho señala el fracaso de la Política Social del Estado mexicano modernizado. Según Enrique Provencio, quien cita datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1992, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "la mayor concentración [del ingreso] se debió a que el 20 por ciento más alto de los hogares elevó su participación en el ingreso total... Todos los demás grupos redujeron su parte en el ingreso total (...) como resultado de esos cambios la polarización... En 1984, el 10 por ciento más rico de los hogares recibía un ingreso 19 veces más alto que el grupo más pobre. En 1992, la diferencia aumentó a casi 25 veces... lo que pasó es que el ingreso de los hogares ricos aumentó más que el de todos los demás..."<sup>20</sup>

De todo lo anterior se desprende que, el objetivo del Programa Nacional de Solidaridad, que es el combate a la pobreza extrema, está lejos de alcanzarse, puesto que ésta más bien se ha profundizado, por lo que se puede confirmar el hecho de que el Pronasol solo es un paliativo de la lucha de clases y que no puede bastarse para resolver un problema tan complejo como la pobreza extrema, pero que sin embargo, ha logrado la aceptación de propios y de muchos extraños.

### 3.2.2.- EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: LA PARTICIPACION OBLIGADA DE LAS MASAS.

Sin duda otro de los principios del Pronasol, acorde con su carácter de "política social neoliberal", es el hecho de inducir la "participación solidaria" obligada de los destinatarios en la realización de las obras de beneficio social, con lo cual el Estado transfiere a éstos parte de su responsabilidad histórica de garantizar la dotación de obras y servicios de beneficio eminentemente social como educación, salud, alcantarillado y drenaje, construcción de caminos y pavimentación, electrificación, vivienda y, abasto de alimentos, argumentando que esta política forma parte del abandono estratégico de su injerencia en la sociedad civil y que

---

<sup>20</sup> Provencio, Enrique. *Concentración del ingreso y polarización social*. En pulso, La Jornada, 10 de diciembre de 1993. 1 y 46 pp.

tiene como objetivo la secularización de esta; cuando en realidad se debe a que de conformidad con la modernización neoliberal, se trata de llevar las leyes del mercado a todas las esferas de la sociedad civil y del Estado mismo.

El éxito inmediato del Pronasol, en cuanto al impulso que ha dado a la organización de varios mexicanos en los Comités de Solidaridad, los cuales suman miles en todo el territorio nacional, responde a una cuestión fundamental: ante la existencia de aproximadamente 45 millones de mexicanos que se debaten entre la pobreza y la pobreza extrema, con los cuales se tiene una deuda histórica ancestral, cualquier propuesta encaminada a resarcirla, aún a costa del propio sacrificio, es bienvenida, es irresistible un "cañonazo del valor que sea".

Esa situación de disposición a participar activamente en la solución de sus necesidades más apremiantes, es totalmente reconocida y aprovechada por el gobierno y el Programa Nacional de Solidaridad, de tal manera que en el Plan Nacional de Desarrollo, se señala como uno de los criterios generales de política del Programa, elevar "el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en las que se realicen las obras de infraestructura económica y social".<sup>21</sup>

Coincidiendo con lo anterior, el Pronasol, en uno de sus principios versa en el mismo sentido, cuando señala que "todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en confianza y colaboración".<sup>22</sup>

Es bajo estos esquemas y con la propuesta y el intento de llevar a la práctica "la esencia democrática, plural, participativa y corresponsable del programa", que los miembros de la extrema pobreza, abrazan esperanzas de entrar al "paraíso prometido de la modernización". Lo anterior se resume en los siguientes principios del programa, que complementan el ya mencionado:

---

<sup>21</sup> Poder Ejecutivo...*OP. Cit.* P. 129.

<sup>22</sup> Rojas, Carlos et al. *Solidaridad a Debate*. México: El Nacional, 1991. P. 31.

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.
- Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa y,
- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.<sup>23</sup>

Como puede observarse, el deber ser del Pronasol, es muy atractivo, desgraciadamente, salvo en honrosas excepciones, no se lleva a la práctica, debido a que sus destinatarios son seleccionados con criterios políticos, aún a costa de lo que oficialmente se diga, a lo que además hay que agregar la corrupción generalizada de la burocracia, que se ha reproducido en los responsables de administrar los recursos del Programa y la burocratización en la asignación de los recursos.

### 3.2.3.- EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO LEGITIMADOR DEL GOBIERNO Y DEL PARTIDO OFICIAL.

Para nadie es extraña la identificación del Programa Nacional de Solidaridad con el régimen salinista y propiamente con el presidente "guía de la modernización del Estado" y líder nato del Partido Revolucionario Institucional, lo anterior debido al origen del Programa en ese sexenio, como un programa con características propias de la política social del neoliberalismo, además de que el emblema de solidaridad tiene los mismos colores, nada menos que de la Bandera Nacional y del mismo partido oficial, lo que lo identifica plenamente con ellos, a lo cual hay que agregar el hecho de que solidaridad se ha convertido en el "apellido oficial" de todas las acciones de asistencia social que realiza el gobierno.

De lo anterior derivan las razones de que al Pronasol se le haya calificado como un Programa electorero, presidencialista, como la plataforma de lanzamiento de candidatos oficiales y un programa cooptador de militantes de izquierda.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> *Ibidem.* 30-31 pp.

<sup>24</sup> Para Jacqueline Peschard, estas son las principales "caras políticas" del Pronasol, las cuales son congruentes con la presente investigación, ya que existen elementos precisos que las confirman, como se verá más adelante. (Peschard, Jacqueline. *Las caras políticas de un programa de estabilización social*. páguano P. 3., en Uno más uno, 14 de septiembre de 1992.).

Como se puede apreciar en seguida, los hechos tienden a demostrarlo: desde un principio la principal oferta de Salinas de Gortari, en el ámbito de la política social, fue el Pronasol, y a la propaganda del mismo y con el mismo, se abocó en los primeros meses de su gobierno, en los cuales tenía como imperiosa necesidad conseguir la legitimidad de su gobierno y del Partido oficial, del cual el Presidente en turno ha sido el jefe supremo. Así las semanas nacionales de solidaridad fueron encabezadas por el propio presidente, lo mismo que las famosas obras en Chalco y muchas otras acciones dentro del programa, entre las que destacan "el bautizar" con nuevo apellido a varias instituciones de asistencia social, entre las cuales son ejemplo todas las ramas que en su momento formaron parte de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los hospitales y las funciones del sistema nacional de salud y del IMSS.

El marcado presidencialismo del Pronasol también queda ilustrado por el hecho de que los recursos destinados al mismo forman parte del gasto no programable, el cual solo puede ejercerse con la autorización expresa del Presidente de la República.<sup>25</sup>

La versión de que el Pronasol tiene un carácter electorero o que por lo menos lo tuvo en sus inicios, lo ilustra la interesante investigación acerca de las elecciones federales de 1991, coordinada por Silvia Gómez Tagle, en donde se menciona al respecto:

"...La notable recuperación del PRI a nivel nacional en una contienda electoral que no 'pareció' ni muy concurrida ni muy significativa para el grueso de la población, dejó la impresión de que se efectuó una gigantesca operación de Estado, en donde los recursos fluyeron en abundancia, tanto materiales como técnicos, en apoyo al partido oficial. La evidente desigualdad en los recursos utilizados en las campañas iba más allá de las cuotas asignadas por el IFE. Los candidatos priistas dispusieron de una elevada cantidad de recursos, pues se sustentaron en programas de gobierno y en campañas de comunicación multimillonarias como las de Pronasol".<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Según la nota informativa de Oscar Camacho Guzmán, "de los 231 millones correspondientes al gasto programable, 20 mil millones serán erogaciones no sectorizables, las cuales solo podrán ser ejercidas bajo la autorización del Ejecutivo Federal".

<sup>26</sup> Gómez Tagle, Silvia (Coordinadora). *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México: García Valdez Editores, S.A. de C.V. y La Jornada Ediciones, 1993. P. 18.

Más adelante, en la misma investigación se menciona, acerca de la relación de la situación que vincula al Pronasol con el presidente y con el partido, lo siguiente:

"...en 1991 la voluntad presidencial se expresó en la selección de candidatos a diputados o senadores, ya que muchos de ellos venían de la burocracia política y en particular de solidaridad, y algo similar ocurrió con los candidatos para elecciones locales, aún cuando en esos casos los intereses locales ligados a los gobernadores pesaron más".<sup>27</sup>

Con la cita anterior, también se ilustra el carácter del Pronasol como cuna de los candidatos oficiales a puestos de elección popular, situación que no se reduce a las elecciones de 1991 sino que se extiende a nuestros días, además de que abarca los candidatos a todos los niveles de gobierno. Esa es la razón de que desde que el malogrado primer candidato oficial a la Presidencia de la República, Luis Donald Colosio, tomó las riendas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), más tarde Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia encargada de instrumentar el referido programa, se le considerara como el casi seguro "destapado" por el Presidente en turno, para sucederlo. La lógica como todos sabemos se dio, el entonces Secretario de Desarrollo Social fue "el elegido" como candidato oficial a la Presidencia de la República y desgraciadamente para los anhelos de democracia de la sociedad civil mexicana, fue quitado del camino mediante la privación de su vida.

Lo mencionado aunado a los nuevos liderazgos que ha fomentado el Pronasol, a través de los Comités de Solidaridad, que afortunadamente para el partido oficial, han sido a acaparados en su mayoría por los "nuevos priístas", dan un modelo perfecto para que, al menos formalmente, el partido oficial y el gobierno se renueven, se reproduzcan y se eternicen en el poder.

El papel del Pronasol como cooptador de líderes y miembros "honestos" de la oposición y la izquierda, se debe al hecho de que, el Programa por primera vez en la historia de estos, les permite disponer de recursos para llevar a la práctica sus ideales de dotar a las bases de los satisfactores inmediatos, lo que va de acuerdo con los objetivos del programa y con las

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* P. 19.

demandas más apremiantes de sus representados. Es esta la razón de que muchos de estos "líderes inmediatistas" y sus representados hayan pasado a formar parte de los sujetos-destinatarios del Programa. A esta cooptación en la práctica, hay que agregar aquellos ideólogos de la izquierda sin principios, que ahora glorifican al Pronasol como si fuera la realización de la "utopía" por la que lucharon parte de su vida anterior a la aparición del mismo.

### 3.2.4.- LOS OTROS SIGNIFICADOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Hasta aquí se ha hecho referencia a los significados del Programa Nacional de Solidaridad, que los partidos políticos, la opinión pública y el sentido común, le han dado, sin embargo, también es necesario esbozar algunos significados, que la doctrina y la teoría, han construido en relación con el mismo. En este sentido, cabe destacar el interesante artículo de Luis F. Aguilar Villanueva, en el que resume las otras lecturas del Pronasol, desde el punto de vista teórico-doctrinal, lo cual no significa que exista acuerdo con su posición liberal de casi glorificar al Programa y a la modernización del Estado mexicano.<sup>28</sup>

La lectura sociológica del Programa Nacional de Solidaridad, se relaciona, en primer término, con el papel de este programa como paliativo de la lucha de clases y de la desigualdad social que ya se mencionó arriba, y en segundo con la potencialidad del mismo como socializador de las comunidades en extrema pobreza, en desventaja en el proceso de transición "de la tradición a la modernidad".

Acorde con lo anterior, se parte de aceptar el hecho de que el "tránsito a la modernidad", para sus partidarios o "al neocapitalismo" para sus críticos, ocasiona necesariamente "penas, desigualdades, marginaciones e insatisfacciones", como producto de la férrea selectividad que este proceso de transición supone, a las cuales el Pronasol pretende dar respuesta dentro de sus posibilidades.

En cuanto a la socialización propiamente dicha, las potencialidades del Pronasol, al inducir la "participación obligada de las masas", que como ya vimos, de manera inmediata significa

---

<sup>28</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Solidaridad: Tres puntos de vista*. En Rojas, Carlos cital. *Solidaridad a debate*. 127-138 pp. 92

un doble sacrificio de los que menos tienen y de los verdaderos creadores de la riqueza, a la larga tiende a generar un sentido de independencia relativa frente al Estado, de organización ante el todo social y de solidaridad entre la comunidad, que puede ser el germen de "...un proyecto político más sistemático y hasta una visión de sociedad..."<sup>29</sup>, que bien podría tener como principio ser una alternativa a la organización social presente.

Partiendo, igualmente, de la relativa independencia del individuo y su comunidad frente al Estado nacional, el Pronasol, puede con el tiempo, propiciar la descentralización de la práctica política, al fomentar la vida política local mediante el surgimiento y/o fortalecimiento de las organizaciones intermedias, ubicadas entre el Estado y el individuo, diluyendo de esta manera la fuerza del centralismo -presidencialismo, constituido en uno de los principales obstáculos para la práctica de la democracia. En términos de Aguilar Villanueva, se trata de pasar de desde la necesidad a "...la política desde la libertad, desde la ciudadanía. En efecto, no aprovecharse de la dependencia económica para ampliar la dependencia política, no condicionar la entrega de recursos a cambio de subordinación política, exigir iniciativa y algún tipo de oferta por parte del demandante y beneficiario...incentivar la discusión y la concertación entre los miembros de la comunidad para identificar sus problemas colectivos, ordenar las prioridades y distribuir la responsabilidad...". Lo anterior, es la potencialidad del Pronasol, que a la larga puede hacerse una realidad, pero que mientras tanto, significa una carga más para los que menos tienen, quienes en este sentido, tienen que cargar con el costo del "tránsito a la modernidad", ya que, en las sociedades como la mexicana "...Cuando mayor es el número de los que provienen de las estructuras tradicionales y más resienten su ingreso al Estado moderno, más probable es el surgimiento de anomalías y delitos en la sociedad. De ahí la necesidad de un tejido social intermedio entre el mundo privado de los individuos y el mundo público del Estado, tan soberano como tejano..."<sup>30</sup>.

Finalmente, el Pronasol visto desde la perspectiva de la Administración Pública, acorde con el neoliberalismo económico que históricamente la condiciona, se basa en el reconocimiento de la escasez de los recursos públicos y en la corresponsabilidad de los demandantes y beneficiarios en la satisfacción de sus necesidades. Lo cual, a decir del autor referido, es la

---

<sup>29</sup> *Ibidem.* P. 131.

<sup>30</sup> *Ibidem.* 132-133 pp.

respuesta alternativa, a la práctica administrativa pública del Estado benefactor, que por dar peso a la práctica administrativa sobre la política y por ignorar el hecho de que las acciones de gobierno consumen recursos públicos que como todo bien tiene costo de oportunidad, entró en crisis.

Es por esta razón que el nuevo modelo de gestión pública inaugurado por el Pronasol, basado en la técnica de "las políticas públicas", dirige sus acciones a destinatarios específicos y "parte de la idea de la participación de la sociedad en el tratamiento de sus cuestiones y con la exigencia de la racionalidad gubernamental"<sup>31</sup>, constituye la nueva estrategia de la Administración Pública para cumplir con sus funciones históricas, en la era de la modernización neoliberal.

---

<sup>31</sup> *Ibidem.* P. 137.

#### IV.- LA MODERNIZACION JURIDICA.

Una modernización del Estado, sin una modernización jurídica no podría considerarse como tal o por lo menos estaría incompleta. Si estamos de acuerdo en que una de las características distintivas del Estado surgido de las ruinas del régimen feudal, es que la actividad de las instituciones políticas y su relación con la sociedad civil y la interrelación de los elementos de ésta, están regidos por el Derecho, junto a la separación del Estado de la sociedad civil, concluimos inmediatamente, la estrecha interrelación entre las transformaciones que sufre el Estado y su correspondencia necesaria en el Derecho, que se viene a convertir en una de sus principales manifestaciones y en uno de los principales aspectos de aquel, al fungir como uno de los instrumentos de legitimación más importantes, a la vez que se constituye en el marco legal que rige dicha modernización; es por esta razón que el derecho es a la vez un instrumento y un aspecto de la modernización del Estado.

Lo dicho antes se comprende fácilmente, sin embargo no todo queda ahí, la otra característica de la modernización jurídica congruente con la modernización del Estado, tiene que ver con las transformaciones ocurridas en la estructura económica, que como sabemos tiene consecuencias en el ámbito de la superestructura ideológico-jurídico-política, dentro de la cual se encuentra el Derecho, puesto que:

"...Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Y se abre así una época de revolución social. Al cambiar la base económica, se revoluciona, más o menos rápidamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella. Cuando se estudian esas revoluciones, hay que distinguir siempre entre los cambios materiales ocurridos en las condiciones económicas de producción y que pueden apreciarse con la exactitud propia de las ciencias naturales, y las formas *jurídicas*, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas, en una palabra, las formas

ideológicas en que los hombres adquieren conciencia de este conflicto y luchan por resolverlo..."<sup>1</sup>

Como puede concluirse de lo anterior, hay dos causas principales de la evolución del derecho, -entendido como el conjunto de normas que regulan las relaciones de los actores sociales en el Estado y con este-:

1.- Como resultado del desarrollo de la sociedad civil y su consecuente complejidad, que en ocasiones parece rebasar la institucionalidad estatal. Ante esta situación, el Estado justifica su vigencia y necesidad histórica, a través de la creación y/o transformación del derecho y la consecuente institucionalización de los nuevos actores sociales o de las nuevas relaciones sociales producidas entre ellos.

2.- Como consecuencia directa de las transformaciones sufridas por la estructura económica de la sociedad y con el mismo objetivo de institucionalizar las nuevas relaciones sociales de producción acorde con aquellas, ya que como se mencionó antes, al revolucionarse las fuerzas materiales de producción hacen necesaria la transformación de las relaciones de propiedad-producción para ser compatibles con esta, y su vez estas, tienen que pasar a formar parte del seguro de vida del sistema económico-social: el orden superior a toda individualidad, constituido por la institucionalidad del Estado, y cuya expresión más acabada es el derecho, como parte y como regulador de esta.<sup>2</sup>

De lo anterior se desprende el papel del derecho como uno de los principales instrumentos homogeneizadores de las relaciones sociales por parte del Estado, al lado de la Escuela y la ideología dominante en general.

Este es el contexto en el que se lleva a cabo la modernización jurídica del Estado mexicano, como uno de sus principales instrumentos y a la vez de los principales aspectos de la misma.

---

<sup>1</sup> Marx-Engels. *Obras Escogidas*. 182-183 pp.

<sup>2</sup> Para la presente investigación, la institucionalidad del Estado, no solo se refiere al conjunto de las instituciones políticas y demás instituciones de interés público, sino en general aquella actividad que este realiza para validar jurídicamente todas las relaciones sociales que por su naturaleza e importancia para la unidad del Estado, su regulación no puede dejarse solo al ámbito de la sociedad civil.

Para entender la modernización jurídica del estado mexicano, habrá que remitirnos nuevamente a nuestro punto de partida, que es la crisis del modelo de acumulación hacia adentro, basado en la existencia de un "Estado benefactor" heredado de la Revolución Mexicana de 1910 e institucionalizado jurídicamente con la Constitución de 1917, modelo que por su carácter contradictorio, entró en crisis, y en su lugar se empezó a fomentar, por parte de la clase dirigente, un modelo de acumulación hacia afuera, basado en la privatización de la economía, en la apertura de la economía hacia el exterior; modelo basado completamente en la doctrina neoliberal-modernizadora. Ante las nuevas relaciones sociales de producción acorde al nuevo modelo de acumulación, se hizo inevitable la modernización jurídica que las institucionalizara.

Por otro lado la necesidad de legitimar la gestión de la clase dirigente "moderna" y ganarse adeptos directos o indirectos a cualquier precio, influyó en gran medida también en los cambios a los preceptos legales, que hasta hace tres lustros se consideraban intocables, por mencionar solo un ejemplo destaca el Artículo 130 constitucional, referente a las relaciones Estado-Iglesia, que institucionalizó situaciones reales que ya se daban y amplió la gama de posibilidades de entendimiento de los dos poderes terrenales por antonomasia: la Iglesia como representante del poder espiritual celestial y el estado como representante del poder económico-socio-político terrenal.

Sin embargo, de lo hasta aquí dicho, no debe concluirse que las causas de la modernización jurídica del Estado mexicano se den o se hayan dado en forma pura y única sino que más bien, son el resultado la interacción dialéctica de las tres variables principales de toda formación social: económica, social y política; la necesidad de institucionalizar las nuevas relaciones sociales de producción para la recomposición del régimen económico-social, la necesidad de institucionalizar las relaciones cada vez más complejas de la sociedad civil en desarrollo, y/o la necesidad de legitimación de la clase dirigente y del propio Estado mexicano.

Partiendo de lo anterior, en seguida se expondrán los casos que a juicio del autor, son los que mejor ilustran, la modernización jurídica del Estado mexicano. Para el logro de los objetivos de la presente investigación, lo importante en este capítulo es destacar las

transformaciones, formales y/o reales, sufridas por dos de los pilares del llamado "constitucionalismo social mexicano", surgido de la gesta de 1910 y sistematizado por el Constituyente del 17: los Artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales son de los que mejor ilustran las adecuaciones del marco jurídico a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo modernizador-neoliberal; a éstos hay que agregar las reformas al artículo 130 Constitucional, que regula las relaciones Estado-Iglesia, y que por su significado histórico aún sigue provocando controversias.

#### 4.1.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Del artículo 27 constitucional, sin duda destaca la nueva legalidad relacionada con la distribución, propiedad y aprovechamiento de la tierra, particularmente con la figura jurídica del ejido, y en general con todo lo relacionado con las condiciones de crisis que vive la población del campo, y las alternativas para su desarrollo, que el neoliberalismo disfrazado de liberalismo social, propone. Relacionado con lo anterior, es necesario referirse a las reformas legales realizadas, a los objetivos de dichas reformas, a los resultados obtenidos hasta ahora, a la aparición del Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO), como una muestra del fracaso, en el corto plazo, de la política agraria impulsada por las citadas reformas, además de las perspectivas de la opción neoliberal para el campo.

El contexto en el que se dan las reformas al Artículo 27 Constitucional, se caracteriza por la crisis que atraviesa el campo, genéricamente hablando, la cual se resume de la siguiente manera:

Falta de infraestructura adecuada y suficiente; escasez o ausencia total de crédito, y cuando este existe, se exige un interés muy elevado; eliminación casi total de precios de garantía a los productos del campo, y en los pocos casos en los que existe, este es muy bajo; descapitalización del campo como consecuencia de la baja o inexistente rentabilidad para el capital; un corporativismo muy marcado en la mayoría de las organizaciones campesinas; una burocratización de las relaciones del gobierno con los actores del campo y una corrupción generalizada en las organizaciones agrarias oficiales; y, la existencia real de grandes concentraciones de tierra por un lado, y por el otro, la existencia de un gran número

de pobladores rurales sin tierra y sin alternativas reales de emplearse en sus lugares de origen para sobrevivir, por lo cual tienen que emigrar periódica o definitivamente, a las ciudades o a los polos de desarrollo; constituyen las principales características del campo mexicano. A lo anterior hay que agregar el hecho de que "... más de una cuarta parte de la población económicamente activa (PEA), la que está en el campo, genera menos del 8% del producto interno bruto (PIB) [lo que significa que] de los 28 millones de mexicanos que viven del campo 70% caen en la categoría de la pobreza extrema..."<sup>3</sup>

Ante esta situación crítica del campo mexicano, la tecnocracia neoliberal concluyó que la única alternativa posible era extender la modernización al campo, estableciendo un Marco Legal que a la vez diera legalidad a las prácticas existentes que contradecían el contenido del Artículo 27 Constitucional, hasta entonces vigente (existencia de latifundios, venta de tierras, emigración, entre otros), y que diera cabida a las exigencias del nuevo modelo de acumulación, como la libre circulación de la tierra, la participación ampliada del capital privado vía las sociedades anónimas, el retiro paulatino del subsidio a los principales productos agrícolas, etc.; los cuales en su conjunto constituían las supuestas garantías que exigía el capital para dar nueva vida al campo, por esa razón en ese sentido se dirigió la reforma a uno de los pilares del "constitucionalismo social mexicano".

Las principales reformas al Artículo 27 Constitucional se resumen como sigue:

- **Párrafo tercero.** Se eliminó del texto constitucional la atribución del Estado para "la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables"; así como, la parte del mismo párrafo que decía que "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

- **Fracción IV.** Hasta antes de la reforma, esta fracción decía que: " Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas". Por el

---

<sup>3</sup> Reyes Heróles, Federico. *Razones*. La Jornada, 18 de noviembre de 1991, 1 y 10 pp.

contrario, la nueva versión dice: "Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto". También se suprimió la disposición que señalaba que: "Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso".

- **Fracción VI.** El decreto de reforma al artículo 27 constitucional eliminó lo siguiente: "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución".

- **Fracción VII.** En esta fracción destaca la promesa de que la Ley "establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley".

#### **Derogación de las Fracciones: X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.**

Con la derogación de la fracción X, se suprime el derecho de miles de campesinos que desde ahora, pierden el derecho de recibir tierras, como lo establecía anteriormente el Artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados

con tierras y aguas suficientes para constituirlos, con forme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Con la derogación de la fracción XI, pierden su sustento legal las principales dependencias relacionadas con la Reforma Agraria, puesto que con el fin de hacer efectiva la política social hacia el campo, dicha fracción establecía "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan , se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución: la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) Un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas: el Consejo Consultivo Agrario.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos: las Comisiones Agrarias Mixtas.

d) Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Con la eliminación de la fracción XII se liquida la función de los gobernadores para dar curso a las solicitudes agrarias; con la desaparición de la fracción XIII se da "el tiro de gracia" al Consejo Consultivo Agrario; en consecuencia, la fracción XIV, que regula los derechos de los propietarios afectados por el reparto agrario, no tiene razón de ser, finalmente, la adjudicación individual de parcelas, a la que se refería la Fracción XVI, pierde su sentido.

- **Fracclones XV.** La fracción XV, en su párrafo quinto, dice: "Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como

pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley".<sup>4</sup>

A partir de lo anterior se pueden ubicar los principales objetivos de los cambios al Artículo 27 Constitucional en relación con el campo, los cuales en el marco general de la modernización neoliberal del Estado mexicano y de sus políticas económica y social, y particularmente, en relación con el Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, como uno de sus principales aspectos e instrumentos, y en virtud del cual se adquirió el compromiso de eliminar de manera total o parcial, inmediata o paulatina, las barreras comerciales y los subsidios, a la producción y al comercio, incluidos los relacionados con el campo. Es en esta perspectiva donde encuentra significado la modernización del Artículo 27 Constitucional y se esclarecen los objetivos de la misma.

"La esencia de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria es la desamortización de las tierras entregadas a los campesinos por el proceso de reforma agraria, para que estas pasen a sectores de la economía considerados por el gobierno como más dinámicos y rentables".<sup>5</sup> Es decir, el objetivo es que la tierra pase a ser una mercancía más y su distribución se rija por las leyes de la oferta y la demanda, para que arropada con modernización neoliberal pueda ser explotada con criterios de utilidad y pase a último término, su carácter de utilidad social.

De lo anterior se derivan una serie de consecuencias, todas en perjuicio del sector campesino "entre otros, la cancelación del reparto; el derecho de las sociedades mercantiles para ser propietarias de tierras ejidales de uso agropecuario y forestal; la privatización y venta del ejido; la posibilidad de que el capital extranjero se apropie de tierras mexicanas; el desconocimiento del patrimonio familiar (de la parcela) y, con ello, el desamparo de la mujer

---

<sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1992. P. 31. . Para toda la exposición de lo referente a las principales reformas del Artículo 27 Constitucional, se siguió el esquema y varios de los puntos considerados en el artículo: *Lo que quita y lo que pone la iniciativa salinista al Artículo 27. El Artículo 27 de la Constitución víctima del quitapón*, en *Corre la voz* No. 98, 14-20 de noviembre de 1991. P. 3. Los datos citados se actualizaron a partir de las ediciones de los años 1990 y 1994, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el caso.

<sup>5</sup> Botey, Carlota. *Sobre el campo y los campesinos, a un año de las reformas*. En *La Jornada del Campo* No. 14, *La Jornada* 27 de abril de 1993. P. 1.

campesina...".<sup>6</sup> Estas son las principales consecuencias de la llamada "modernización del campo", donde se puede observar que la estrategia de la tecnocracia neoliberal, es la capitalización del campo vía su privatización y la del ejido, hasta dos sexenios antes constituido en la principal forma de propiedad social del campo mexicano.

En lugar de fomentar realmente el desarrollo del sector rural a través de la erradicación de los vicios como la corrupción de las instancias gubernamentales, el establecimiento de un verdadero apoyo tecnológico y financiero y la corrección de las políticas erradas aplicadas a este sector, se optó por la salida neoliberal: la privatización del ejido.

A más de tres años de las multitudadas reformas (enero de 1992), los resultados esperados por los impulsores de la reforma aún no se pueden apreciar, puesto que la transformación del campo mexicano sin duda es un proceso muy complejo que requiere algo más que cambios en el ámbito jurídico, además de que estos necesitan de más tiempo y de una participación protagónica de los destinatarios de la modernización del campo, circunstancias que hasta ahora han brillado por su ausencia. Por lo pronto en lugar de representar una solución, la reforma a la legislación agraria parece haberse convertido en un elemento más que ha ensanchado la crisis de este sector socioeconómico, esa fue la razón de que apareciera en escena el Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo), como un programa para la transición hacia la capitalización y competitividad del campo mexicano, para de esa manera estar en condiciones de asumir los compromisos adquiridos con el capital internacional y particularmente, con los socios del Acuerdo de Libre Comercio.

El Procampo, provocó una serie de interpretaciones entre las que destaca su carácter electorero, dado que, en cierto sentido, vino a ser el Pronasol específico para el campo, que apareció en un contexto de deterioro de este sector, acentuado por las reformas tendientes a la privatización del mismo, en un época de elecciones en las que ha sido destacada la participación rural en favor del partido oficial; en este sentido no parece fuera de lugar esta caracterización del Procampo.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.* 1-2 pp.

Otra interpretación del Procampo, tiene que ver con su carácter compensatorio, tendiente a moderar las desigualdades sociales existentes, ya que desgraciadamente se encamina a fomentar más que la producción, al consumo.

Un tercer elemento se relaciona con su papel en la transición hacia la reconversión neoliberal del campo, es por eso que no debe verse como un viraje sino más bien como una manera de hacer menos dolorosa y paulatina la modernización de este sector.

Reafirmando lo dicho con anterioridad, Armando Bartra señala, a propósito del fracaso de la modernización del Artículo 27 Constitucional, que este se debió a que no se logró la capitalización esperada y no se ofreció una alternativa real a la problemática existente, lo que derivó en la consecuente aparición del Procampo:

"La reconversión rural, cuya base jurídica está en la reforma al 27 constitucional y cuyas premisas económicas son la apertura del mercado, la desregulación generalizada y la drástica supresión de subsidios, debiera haber generado flujos de inversión productiva rumbo al campo y corrimiento del padrón de cultivos hacia el aprovechamiento eficiente de nuestras ventajas comparativas. Otra secuela, la descampesinización, era vista como un cirugía demográfica saludable para el 'sobredimensionado' campo mexicano, y su remanente poblacional debía absorberlo el despegue de la industria y los servicios anunciado para los últimos años del sexenio (...) Así, sorpresivamente, la reforma de los mecanismos de subsidio asociada a la supresión de los últimos precios de garantía -que amenazaba ser el golpe de gracia al sector mayoritario de productores de granos básicos previamente condenado por las propuestas de 'reconversión'- resultó, a fin de cuentas, un programa de carácter redistributivo, que se extiende a la mayoría de los pequeños y medianos productores, incluyendo el sector más pobre...Es, pues, un programa compensatorio y socialmente estabilizador, que lejos de redundar sobre el sector aventajado de los productores se orienta a moderar las desigualdades".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Bartra, Armando. *¿Subsidios para qué? Los quiebres finiseculares de la política rural*. En la Jornada del campo. La jornada, 26 de octubre de 1993. P. 5.

Como puede verse, el Procampo es la respuesta al fracaso inmediato mostrado por la política agraria arropada bajo las reformas al Artículo 27 Constitucional. Se puede observar en ellas, más que el arrepentimiento y la rectificación de la política agraria en sí, el replanteamiento de la misma, que para nada significa el abandono de los principios neoliberales que la sustentan, pero sí en cambio, el reconocimiento de la necesaria etapa de transición, acorde con los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio y de la tendencia modernizadora en el mundo, la cual ha sido asumida por la clase dirigente del Estado Mexicano como propia.

Ante todo lo anterior, es necesario considerar las posibles perspectivas del Procampo, ya que parece ser la condición para que las reformas al Artículo 27 Constitucional, más allá de sus demás objetivos, se conviertan en el marco jurídico regulador de las "nuevas relaciones de producción", para la recomposición del capitalismo, en el sector agrario mexicano. Al respecto, Luis Hernández Navarro, señala ocho, 'asegures' en torno al Procampo, muy ilustrativas de los obstáculos a enfrentar por este programa y los posibles alcances del mismo:

- "En primer lugar deja fuera a productores significativos fuertemente golpeados por la crisis y la apertura económica (cafetaleros, cacaoteros, productores de lácteos, forestales, etcétera). Significativamente deja fuera a los productores ubicados en la franja de la agricultura tropical..."

- "La segunda limitación evidente es que la iniciativa no tiene una incidencia directa en la producción. A los productores de pocas hectáreas les proporcionará recursos que se destinarán básicamente al consumo. A los grandes propietarios les proporcionará una renta nada despreciable que podrán destinar a fines no relacionados con el impulso a la producción. Por lo demás, el acuerdo no ha sido acompañado de medidas eficaces para promover la producción al campo..."

- "El tercer gran problema se refiere a su implementación. Se ha anunciado la realización de un censo y de instancias posteriores de validación y supervisión..."

- "Un cuarto problema se refiere a la incertidumbre en su mantenimiento. A pesar de que se ha anunciado que el programa continuará hasta por quince años no se ha establecido ningún procedimiento jurídico para formalizarlo..."

- "Un quinto según involucra el alineamiento de los precios de los productos agrícolas con los precios internacionales, muchos de ellos artificialmente bajos por la guerra comercial para posesionarse de mercados..."

- "Un sexto problema se vincula a la relación entre la magnitud de subsidios que reciben nuestros productores y los de otras partes del mundo..."

- "El octavo problema es que el programa marcha en contra de uno de los objetivos de la reforma al 27 constitucional: crear un mercado de tierras. Los subsidios por superficie deforman la posibilidad de crear un mercado de tierras que opere con cierta racionalidad pues añaden de inmediato al valor a la propiedad la magnitud de la renta transferida".<sup>8</sup>

En estos términos, puede resumirse el significado de las reformas al Artículo 27 Constitucional y sus implicaciones y perspectivas, como un aspecto y como instrumento de la modernización del Estado mexicano.

#### 4.2.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Otro de los pilares del "constitucionalismo social mexicano", sin duda está constituido por el Artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria: la Ley Federal del Trabajo. Por lo anterior, en la era de la modernización neoliberal del Estado, se ha convertido en uno de los principales blancos de ataque de los destinatarios del proyecto modernizador: la burguesía nacional e internacional, por tal motivo parece inminente su reforma tendiente a regular las nuevas relaciones de producción propias del modelo de acumulación hacia afuera, basado en la liberación de los agentes económicos al interior y en la liberalización de la economía nacional hacia el mundo.

---

<sup>8</sup> Hernández Navarro, Luis. *Procampo ¿santo?: Tres comentarios*. En La Jornada del Campo. 10-11 pp. La Jornada, 26 de octubre de 1993.

El contenido del artículo 123 vigente, con sus limitaciones, es eminentemente social, es la síntesis de los derechos sociales conquistados en la gesta de 1910, además de ser el marco jurídico que regula las relaciones formales de producción del capitalismo mexicano, sin embargo, ahora que el fantasma de la modernización recorre el mundo, su adecuación a las necesidades del modelo neoliberal de acumulación, parece solo cuestión de tiempo.

Para entender las perspectivas de la modernización del Artículo 123 Constitucional, es necesario partir de la exposición de los principales derechos sociales para los trabajadores contenidos en el mismo; posteriormente conviene realizar una aproximación a los principios y objetivos de la citada modernización; los primeros pasos dados en este sentido como son el Acuerdo Nacional Para la Elevación de la Productividad y la Calidad, y la sorprendente solución dada al conflicto surgido en la Volkswagen de Puebla, son de gran importancia; finalmente será necesario hacer algunas consideraciones sobre las perspectivas de la segura, modernización del artículo constitucional considerado y su ley reglamentaria.

Los derechos sociales contenidos en el Artículo 123 Constitucional pueden resumirse como sigue:

- Derecho al trabajo.
- Jornada laboral máxima de ocho horas.
- Un día de descanso obligatorio por cada seis días laborados.
- Salarios mínimos suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia.
- Participación del trabajador en las utilidades de la empresa a la que presta sus servicios.
- Reglamentación de las jornadas de trabajo extraordinarias.
- Derecho a financiamiento para una vivienda de interés social digna.
- Derecho a que los patrones proporcionen capacitación o adiestramiento para el trabajo a sus empleados.
- Responsabilidad del patrón en caso de accidentes de trabajo y enfermedades de trabajo, indemnizando según el caso.
- Derecho a seguridad e higiene en el trabajo.
- Derecho de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.
- Derecho a huelga, para perseguir el equilibrio de los factores de la producción.

- **Derecho al Seguro Social de los trabajadores y sus familias.**
- Finalmente, aunque no es considerado de manera explícita, en el Artículo 123 Constitucional, pero sí en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de este, los trabajadores tienen derecho a formalizar sus relaciones laborales específicas, a través de un contrato individual, como trabajador individual, y a través de un Contrato Colectivo, para los trabajadores organizados en sindicatos, este último como única garantía para exigir el goce de los demás derechos, contemplados en el Título VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Del trabajo y de la previsión social.*

Sin embargo, muy a pesar de la voluntad de los trabajadores mexicanos, la modernización de la legislación laboral, es inminente, faltando saber solamente el grado de afectación a los derechos sociales, que al parecer no tienen escapatoria. Por dondequiera se oyen las voces de los dueños del capital y de los voceros de la modernización, que claman por que la Ley Federal del Trabajo, se adapte a las nuevas exigencias del actual modelo de acumulación de capital, es decir, que se transforme de acuerdo con la doctrina neoliberal, en soporte ideológico de la modernización.

Con base en lo anterior, los principios sobre los que descansa la modernización de la legislación laboral, se resumen en la implementación de la llamada "flexibilidad salvaje", que implica en términos generales, el aumento de la productividad a costa de los trabajadores, la mutilación del contrato colectivo de trabajo y en general, la reducción, en la práctica, de los derechos sociales contenidos en la legislación actual, por eso es que el blanco inmediato de esta política laboral neoliberal, es el sindicato y el Contrato Colectivo de Trabajo, al amparo de los siguientes mecanismos:

"1) Reducción del salario a través del control salarial; 2) disminución del empleo a través de la racionalización del gasto público; 3) supresión del contrato colectivo de trabajo, del derecho de huelga y de las funciones históricas de la institución sindical; 4) anulación del Congreso del Trabajo y creación de nuevos equilibrios sindicales en su interior; 5) uso intensivo de la coerción estatal y del aparato administrativo del trabajo, para recomponer las direcciones de los sindicatos nacionales estratégicos o para contener los procesos de

democratización de los mismos, y 6) apoyo, promoción y fortalecimiento de los proyectos más importantes del sindicalismo blanco..."<sup>9</sup>

Esta política, a su vez se ha valido de dos mecanismos principales: "...1) nuevas formas de contratación colectiva, en la que los procesos de trabajo pasaban al dominio irrestricto del capital, en los que se suprimían prestaciones sociales y se establecía el precio del trabajo, ya no en función de su reproducción, sino de la producción, la productividad y la calificación; y 2) nuevas formas de dominación y control del trabajador y de los procesos de trabajo, con nuevos recursos como la alta tecnología y los círculos de calidad."<sup>10</sup>

Los objetivos de la modernización de la legislación laboral, se resumen en la necesidad de que las empresas sean: "...a) *productivas*, para ello se requiere modificar y flexibilizar el contrato ley; b) *rentables*, eliminando cualquier gasto innecesario, y c) *competitivas*, a nivel mundial con cualquier empresa".<sup>11</sup>

La decidida intención de modernizar la legislación laboral, tanto por parte de la burguesía nacional y extranjera, como del "gobierno modernizador", se ha manifestado principalmente en dos vertientes, ambas por así decirlo al margen de la ley, dado que en realidad son producto de mecanismos pragmáticos, que tienen por objeto dar cabida a las nuevas relaciones sociales de producción propias del nuevo modelo de acumulación, aún no previstas en la ley; estos mecanismos son, por una parte, la firma entre las cúpulas empresariales y obreras del "Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad", que tiene como fin incluir de manera concertada en los contratos colectivos de trabajo de cada empresa, una serie de cláusulas relacionadas con el aumento de la productividad y la calidad; por otra parte, como una forma alternativa, cuando la concertación esté en peligro o ha fracasado, la "negociación forzada" o imposición de "la contratación flexible" y/o la inclusión en el contrato de la serie de cláusulas de productividad señaladas.

<sup>9</sup> Ortega, Max. *Desvanecimiento del contrato-ley en la industria textil*. En La Jornada LABORAL. 3-4 pp. La Jornada, 26 de agosto de 1993.

<sup>10</sup> *Op. Cit.* P. 4.

<sup>11</sup> Alzaga, Oscar. *La industria huleña y la nueva legislación patronal del trabajo*. La Jornada, 12 de febrero de 1993.

El marco extralegal de este modelo de recomposición de las relaciones obrero-patronales, sin duda está constituido por el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad. De este acuerdo destaca la definición de la productividad, que es su razón de ser, la cual es entendida como: "...un cambio cualitativo que permita a nuestra sociedad -tanto en la empresa pública, privada o en el sector social- hacer más y mejor las cosas, utilizar más racionalmente los recursos disponibles, participar más activamente en la innovación y en los avances tecnológicos, abrir causas a toda población trabajadora para su más activa participación en la actividad económica y en los frutos generados en ella." <sup>12</sup>

La apertura de los "causas a toda población trabajadora para su más activa participación en la actividad económica y en los frutos generados en ella", aún se sigue esperando, a más de tres años de haberse firmado el acuerdo (el 26 de mayo de 1992), estos objetivos siguen siendo un imposible, más bien, se han convertido en su contrario, puesto que precisamente el afán empresarial de elevar la productividad ha provocado el masivo desplazamiento de mano de obra; de igual manera la política de congelación de salarios en el marco del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, y sus predecesores, ha hecho que, paradójicamente la fuerza de trabajo sea el único factor de la producción que no rige su valor por la lógica del mercado.

En el citado Acuerdo, también se enumera a los responsables de hacer realidad los preceptos del mismo: "...el incremento sostenido de la productividad y de la calidad constituyen una responsabilidad colectiva, que concierne a todos quienes participan en la producción: los empresarios, los administradores, los trabajadores operativos, los técnicos, los agricultores, las organizaciones laborales, campesinas y empresariales, atañe también a la comunidad científica y académica, al gobierno y a la sociedad en general, dentro de un marco en el cual la cooperación y la participación constituyen premisas fundamentales". <sup>13</sup>

Al hacer responsable del aumento de la productividad y la calidad, a toda la sociedad y al Estado en su conjunto, pero a nadie en particular, el acuerdo parece destinar este

---

<sup>12</sup> Citado en el *Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad*, en unomásuno, 27 de mayo de 1992. P. 15.

<sup>13</sup> *Ibidem*. P.15.

compromiso solo a los trabajadores, que además de cargar con el costo de la reestructuración macroeconómica, parecen ser, por su condición, el único actor concreto obligado a cumplirlo.

Para el logro de la productividad y la calidad, el acuerdo propone las siguientes líneas de acción:

- \* Modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo, entre otras, las empresariales, las sindicales y gubernamentales.
- \* Superación y desarrollo de la administración.
- \* Énfasis en los recursos humanos.
  - Capacitación permanente.
  - Condiciones de lugar de trabajo.
  - Motivación, estímulo y bienestar de los trabajadores.
  - Remuneración.
- \* Fortalecimiento de las relaciones laborales.
- \* Modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo.
- \* Entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad. <sup>14</sup>

El "énfasis en los recursos humanos", que constituye la única ventaja formal para los trabajadores a cambio de su sacrificio para la elevación de la productividad y la calidad, corre a paso lento, beneficia a los trabajadores individuales y no a los grupos o a la clase obrera en su conjunto, lo que hace más magros y relativos sus resultados.

El Acuerdo funciona, cuando los trabajadores "aceptan voluntariamente", renunciar a algunos de sus derechos históricamente conquistados y formalmente garantizados en el Artículo 123 Constitucional, condición indispensable para asumir dicho Acuerdo; cuando esto no sucede queda al trabajador el "derecho a ser obligado" a aceptarlo o a renunciar a todo derecho.

Como ejemplo de la situación que se da cuando la concertación entre los trabajadores a través de sus organizaciones y los patrones no es posible o presenta dificultades, destaca el

---

<sup>14</sup> *Ibidem*. P. 15..

caso de la Volkswagen, empresa en la que a raíz de la revisión contractual y del intento de los patrones de concretar los lineamientos del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, estos al verse imposibilitados para lograr sus objetivos y ante la actuación decidida de los trabajadores de defender sus derechos, los primeros interpusieron demanda que fue validada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dando así fin a las relaciones laborales e indemnizando a los trabajadores; sin embargo, al día siguiente los "pseudorepresentantes" de éstos, firmaron un nuevo contrato colectivo, con nuevos estatutos, que recogía el proyecto sindical modernizador-neoliberal, poniendo fin a las conquistas históricas producto de más de veinte años de lucha del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos, Volkswagen de México (SITIAVV), que constituía un ejemplo del sindicalismo independiente, y que ostentaba, a decir de los expertos, el contrato colectivo más avanzado de la industria automotriz en México.

Como puede verse, en el caso de la Volkswagen, se puso de manifiesto una vez más la "santa alianza" entre el gobierno mexicano y "la burguesía sin patria", para dar paso a una vejación más en contra de los trabajadores, todo con un objetivo claro: su sacrificio para consolidar en la empresa las relaciones de producción propias del nuevo modelo de acumulación, contribuyendo de esa manera a recomponer el sistema capitalista en su conjunto; lo anterior puede ilustrarse de la manera siguiente:

"A los obreros de la VW se le burlaron sus derechos en un laudo pletórico de inconsistencias. La razón de estado atendió preferentemente a los alegatos empresariales aún cuando no fueron jurídicamente nítidos. Privó la *real politik*. La permanencia de la planta en México (el lugar del paraíso comercial por *autonomasia*) fue más importante que los derechos adquiridos de casi 15 mil trabajadores..."<sup>13</sup>

Este modelo de "negociación forzada", parece ser el ejemplo a seguir, las maquiladoras, la industria automotriz y la industria textil, por citar solo algunas, no se han quedado atrás en su intento. Por eso se puede concluir, mientras que el acuerdo signado por las cúpulas patronales, gubernamentales y trabajadoras, propuso que: 'la productividad no puede ser

---

<sup>13</sup> Morales M., Rodrigo. *Las mordidas de la modernización*. La Jornada, 28 de agosto de 1992. P. 7.

impuesta; su esencia radica en la voluntad de todas las partes que contribuyen a proceso productivo y supone un procedimiento altamente participativo' [en la práctica] la política oficial que se aplica es la contraria..."<sup>16</sup>

Finalmente, cabe hacer mención de las perspectivas previsibles de la modernización del Artículo 123 Constitucional, puesto que para esta investigación se considera un hecho, siendo que a la fecha, si bien hay demandas constantes en ese sentido por parte de las organizaciones empresariales, y una respuesta dividida de parte de las organizaciones obreras, las oficiales en favor y las independientes en contra o en favor de sus agremiados; de parte del gobierno no hay una respuesta clara al respecto, aunque queda en la memoria la promesa hecha por Carlos Salinas de Gortari, al inicio de su mandato, de dar cabida a esa exigencia del capital, por esa razón la reforma parece inminente, máxime que se dio la continuidad oficial.

Por lo pronto, como se ha visto en líneas anteriores, la estrategia parece rebasar en la práctica, el contenido de la legislación laboral, para que cuando se de el momento oportuno, hacer legal lo fomentado al margen de la misma, como lo "...apunta el abogado Carlos de Buen Unna, el gobierno mexicano ha 'preferido esperar a que las partes se adelanten a pactar formas más flexibles que puedan luego ser llevadas a la ley. Sería una especie de justificación de las medidas que se piensa tomar (...) Es, añade De Buen, una flexibilidad que no ha pasado por el Congreso y que es propiciada e impulsada por la Secretaría del Trabajo, incluso mediante declaraciones de quiebra simuladas, como ocurrió en Fundidora Monterrey, Aeroméxico y Cananéa".<sup>17</sup>

Por esa razón, para efectos de esta investigación, la reforma a la legislación laboral, ha empezado, solo falta saber cuando y en que términos, se plasmará en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la ley respectiva.

---

<sup>16</sup> Asociación Nacional de Abogados Democráticos, (ANAD). *El Primero de mayo, y el Tratado de Libre Comercio*. La Jornada, 28 de abril de 1993. P. 22.

<sup>17</sup> *Se ajusta la LFT al Tratado: Juristas*. La Jornada, 18 de noviembre de 1993. P. 45.

#### 4.3.- EL ARTICULO 130 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 130 Constitucional, sin estar considerado dentro del "constitucionalismo social mexicano", dado su contenido más político que social, y sin tener una incidencia directa en las relaciones sociales de producción, como lo pudimos ver en relación con los Artículos 27 y 123, si en cambio adquiere su importancia en esta investigación, por el significado que tiene para la historia nacional y para el Estado formalmente laico que se ha construido.

El proyecto modernizador de fin de siglo y la necesidad de sus impulsores de legitimarse, reactivó la añeja exigencia eclesiástica de su reconocimiento jurídico como persona moral, sujeta de derechos y obligaciones. Así las viejas prácticas eclesiásticas como la posesión de bienes inmuebles, la impartición de educación básica (primaria y secundaria) formalmente reservada al Estado, y el apoyo velado a los candidatos y autoridades surgidas del partido oficial, violando la norma que los obliga a no intervenir en asuntos políticos, pasan a formar parte de sus conquistas logradas con la complicidad del poder público.

Para poder entender las nuevas relaciones Estado-Iglesia en México, es necesario mencionar en términos generales, los antecedentes de esas relaciones por su propia naturaleza contradictorias pero inevitables, y el marco normativo que las regula; los móviles reales de la reforma a esa normatividad y las consecuencias previsibles de la misma.

Las relaciones de convivencia entre el Estado y/o autoridad civil con la Iglesia, se remontan hasta los primeros años de la Conquista, en donde se podía observar una identificación y correspondencia entre la religión y el poder político, que eran las dos caras de la misma moneda Imperial Española. La escisión de esta coincidencia contradictoria por su misma naturaleza, entre poder terrenal y poder espiritual, se manifiesta con nitidez en la Guerra de Independencia, cuando el clero se divide entre quienes apoyan la lucha independiente y quienes pugnan por conservar los privilegios alcanzados al amparo de la corona española.

Al triunfo de la independencia política de la Nueva España con respecto a la Corona Española, el clero se divide y la lucha entre los dos principales poderes creados por el hombre, se recrudece, alcanzando su clímax con la Guerra de Reforma, en la que el poder

estatal, como históricamente se ha hecho necesario, sometió al poder religioso, inaugurando la era del llamado "Estado laico", cuyas relaciones con el clero regularían la "Leyes de Reforma" contenidas en la Constitución de 1857. La Constitución de 1917 heredó el contenido antirreligioso de su predecesora y lo plasmó en los Artículos 3o., 5o., 27 y 130. El contenido de los mismos opuesto a la recuperación eclesiástica lograda a lo largo de la dictadura porfirista, a decir del maestro Daniel Moreno, sometió a la Iglesia al poder del estado, ya que:

"La Constitución de 1917 recogió en sus artículos 3o., 5o., 27 y 130, medidas no solamente para contrarrestar la influencia de la Iglesia, como se ha señalado, sino francamente para someterla al poder del Estado y, dejó las bases para hostilizarla..."<sup>18</sup>

Este sometimiento de la iglesia al poder del estado se resume en el contenido anterior a las reformas, de los artículos siguientes:

#### Artículo 130 Constitucional.

- **Párrafo Primero.**- "Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa a la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.
- **Párrafo tercero.**- "El matrimonio es un contrato civil...
- **Párrafo quinto.**- "La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.
- **Párrafo noveno.**- "Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica a las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno; no tendrán voto ni activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

---

<sup>18</sup> Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., México, P. 494.

**Artículo 3o. Constitucional.**

**"IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos...y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos".**

**Artículo 27 Constitucional.**

**"II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por si o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallen en tal caso...Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación".<sup>19</sup>**

En las anteriores citas de los artículos Constitucionales, estrechamente relacionados con el 130, podemos comprobar el sometimiento formal de la Iglesia al poder del Estado. Sin embargo no todo quedó ahí, a raíz de esta guerra declarada, la resistencia religiosa a renunciar a sus privilegios y el marcado laicismo estatal, no tardó mucho tiempo en darse en el terreno de las armas, con el enfrentamiento conocido como la Cristiada, que se extendió desde 1926 hasta 1929, y que terminó con "un empate": la Iglesia se comprometió a respetar y a someterse al mandato de las leyes y a no inmiscuirse en los asuntos del Estado, este por

---

<sup>19</sup> *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. 87a. ed., México 1989. pp. 163.

su parte, aceptó el compromiso de no intervenir en la vida interna de las instituciones religiosas; abriéndose así una época de convivencia respetuosa mutua.

Esta especie de "guerra fría" se extendió hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas, quién inicia un acercamiento con la Iglesia, haciendo realidad por primera vez los acuerdos logrados al poner fin a la cristiada. En aras de lograr el respeto entre los poderes temporal y espiritual por excelencia, se empezaron a dejar en desuso las leyes respectivas, situación que se acentuó en el gobierno de Avila Camacho. Así planteadas las cosas, las "fuerzas reales de poder" se fueron imponiendo cada vez más, haciendo a la Ley inaplicable y abriendo el escenario para su necesaria reforma, que la hiciera compatible con la realidad. Como lo señala Daniel Moreno:

"Cierta preferencia por la no concesión franca y sincera, con la violación sistemática de algunos preceptos, en buena parte ajenos a la realidad nacional, han hecho que las 'fuerzas reales de poder',...se impongan y asistamos a la violación cotidiana de los artículos 3o. y 130 sobre todo, de nuestra Constitución, al igual que con los relativos al 5o. y al 27..."<sup>20</sup>

Ante esta situación, de sometimiento formal y de complicidad en la práctica, la Iglesia en general y la católica en particular, no descansaron hasta no ver plasmada en el texto constitucional, su añeja exigencia de ser reconocidas jurídicamente, con la consecuente dotación de personalidad jurídica, dando lugar al reconocimiento también, de los logros obtenidos al margen de la Ley. El escenario que propició este logro histórico de la Iglesia católica, estuvo determinado por el ascenso del Papa Juan Pablo II y su decisión de viajar por el mundo a fin de recuperar el terreno perdido ante las otras sectas y religiones, en este marco se inscriben las constantes visitas a México, hasta hace un tiempo un país católico por excelencia; el otro escenario, de carácter nacional, estuvo compuesto por el ascenso silencioso de la iglesia en México y en el sexenio salinista, la necesidad del régimen de lograr la legitimidad a costa de lo que fuera.

---

<sup>20</sup> Moreno, Daniel. *Op. Cit.* P. 499.

Dadas estas condiciones propicias para la reforma al Artículo 130 Constitucional, esta tenía que darse, y se dio. Los principales cambios legales en las relaciones Estado-Iglesia, se resumen como sigue:

Artículo 130 Constitucional.

**Párrafo segundo.-** "Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión en materia de culto público y de iglesias y de agrupaciones religiosas. La Ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concentrará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

**Párrafo cuarto.-** La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley."

Artículo 27 Constitucional.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

### Artículo 3o. Constitucional.

Desaparece de este artículo el impedimento expreso a las asociaciones religiosas para intervenir en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria normal y la destinada a obreros y campesinos, con lo cual implícitamente, estas asociaciones podrán impartir educación en estos niveles.

De lo anterior se desprende cual ha sido el significado de la reforma del artículo 130 Constitucional y la necesaria adecuación del 3o. y del 27, para su lógica coincidencia. A simple vista se observa que la Iglesia tomó ventaja, puesto que ha encumbrado a rango constitucional su reconocimiento jurídico y los logros obtenidos a lo largo de los años en que actuó en complicidad con los gobiernos, a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas; por su buen comportamiento, la Iglesia, a cambio se ha hecho sujeto de obligaciones y del consecuente sometimiento a la Ley.

Es necesario pasar ahora a exponer los móviles reales de la modernización del marco normativo de las relaciones Estado-Iglesia, de los cuales cabe destacar la necesidad de legitimación del gobierno impulsor del proyecto modernizador, la necesidad de la Iglesia universal de garantizar sus intereses terrenales y la necesidad de adaptar el derecho a las nuevas condiciones histórico-sociales estimuladas por el propio proyecto modernizador.

Sin abundar en un tema ya tratado en el segundo capítulo de esta investigación, es conveniente mencionar al respecto que, tras el ascenso al poder de Carlos Salinas, fue necesario que este se creara la legitimidad ausente en su elección y en el ejercicio de su gobierno, tanto a los ojos del país como de la comunidad internacional, para lo cual emprendió una serie de acciones encaminadas al logro de ese objetivo, entre las cuales destaca la propuesta de "modernizar las relaciones Estado-Iglesia" y el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado vaticano, a efecto de hacerlas más coherentes con la nueva realidad nacional e internacional. Lo anterior lo ilustra Roberto Blancarte en los siguientes términos:

"...estas relaciones [con el Vaticano y las auspiciadas por la nueva legislación] repercutirán en una mejoría de la imagen del gobierno mexicano. Sin lugar a dudas esto es cierto, pues mientras que las reformas constitucionales de los Artículos relativos a las iglesias pasaron prácticamente desapercibidos para la población, el anuncio de establecimiento de vínculos ha tenido un impacto mayor en la opinión pública nacional e internacional..."<sup>21</sup> En el mismo sentido y a propósito del interés del gobierno salinista en el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano, consecuencia directa de la modernización del marco legal que regulaba las relaciones Estado-Iglesia, el maestro Octavio Rodríguez Araujo, señala que éstas: "...Se establecen por las mismas razones por las que antes se reformó la Constitución en materia religiosa (y no como dice Salinas, porque había que ser congruentes con estas reformas constitucionales): porque el gobierno necesita el apoyo de la derecha militante (parte de esta empresarial, como la perteneciente al Opus Dei por ejemplo) que no solo es católica sino subordinada a la Iglesia, por lo que requería, ahora sí: para ser coherente, establecer relaciones diplomáticas con un Estado que es Iglesia, con una Iglesia que es Estado..."<sup>22</sup>

Hasta aquí hemos visto los motivos del gobierno para reformar las normas de las relaciones Estado-Iglesia, primero, y el posterior establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano, es hora de exponer también las razones de la Iglesia en general y del Vaticano en particular, para impulsar dichas acciones.

A simple vista, por lo menos se pueden destacar tres razones de la Iglesia para impulsar el reconocimiento jurídico a las mismas y posteriormente el restablecimiento de relaciones entre el Estado mexicano y el Vaticano: a) la concreción del triunfo ideológico de la Iglesia católica, que después del fracaso del socialismo real, tal y como lo había previsto en la Carta Encíclica *Centésimus annus*<sup>23</sup>; b) el aseguramiento de sus intereses terrenos, mediante

<sup>21</sup> Blancarte, Roberto. *México y el Vaticano (Segunda parte: beneficiados y perjudicados)*. La Jornada, 5 de octubre de 1992. P. 7.

<sup>22</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. *Relaciones con el Vaticano*. La Jornada, 24 de septiembre de 1992. P. 8.

<sup>23</sup> Juan Pablo II. *Carta Encíclica Centésimus annus*. México, s/f, 117 pp.

A lo largo de la Encíclica, se vierte la "doctrina social de la Iglesia", que condena tanto al liberalismo como al comunismo, "por su acentuado materialismo y el consecuente abandono del espíritu del Hombre y su razón de ser: Dios". Es por esa situación que asigna a ambos un fracaso necesario, del cual resultará triunfador "la doctrina social de la Iglesia, que rescatará las virtudes del capitalismo.

secundamiento de las políticas gubernamentales de la era de la modernización y; c) consecuentemente el fortalecimiento mutuo de ambos poderes.

Clave para entender lo anterior es considerar a la Iglesia, como un poder que más allá de la función de difundir y fomentar la práctica religiosa, tiene intereses terrenales de gran peso. Como acertadamente lo señala Octavio Rodríguez Araujo: "...Lo que la Iglesia ha defendido en México, como en todo el mundo donde ha tenido influencia numéricamente importante, han sido sus intereses temporales y mundanos y *las alianzas del trono y del altar* en contra de los movimientos y rebeliones populares contra gobiernos establecidos, legítimos o no, siempre y cuando no sean ateos o declaren serlo...[ya que]...el poder temporal de la Iglesia-Estado no se reduce al pequeño territorio vaticano (al rededor de 44 hectáreas). También está asociado, mundialmente, a industrias, comercios, bancos, bienes raíces, centros educativos e influencias políticas e ideológicas -según el momento-..."<sup>24</sup>

Todo lo anterior aplica para la alta jerarquía de la burocracia eclesiástica, no para toda la Iglesia en general, puesto que inclusive hubo un tiempo en que surgió la llamada Teología de la Liberación, que contradecía en gran medida lo señalado en la última parte, puesto que se pusieron efectivamente del lado de los más necesitados.

Finalmente, es sano hacer referencia de cuales son las perspectivas de las relaciones Estado-Iglesia, que permitan una aproximación con el futuro inmediato de las mismas, bajo las nuevas reglas de juego y su consecuente influencia en la sociedad mexicana. Más allá de la valoración ética de las reformas al marco jurídico de las relaciones Estado-Iglesia, conviene exponer las principales repercusiones de las mismas.

Para esta última parte hay que diferenciar entre la modernización de las reglas formales de las relaciones Estado-Iglesia y el posterior establecimiento de relaciones diplomáticas entre el Estado mexicano y el vaticano, ya que parecen tener una repercusión parcial, pero visiblemente diferente. Así en relación con el primer aspecto, aunque la opinión está dividida, respecto a quien fue el más beneficiado, si el Estado o la Iglesia, se puede hablar de un equilibrio, aunque para efectos de esta investigación se atribuye una ventaja relativa a

---

<sup>24</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. *Op. Cit.* .

la Iglesia, en virtud de que logró satisfacer su vieja demanda de ser reconocida legalmente, pasando a ser sujeto de derechos y obligaciones, pero lo más importante, logró el reconocimiento de los logros obtenidos extralegalmente, sobre todo en materia educativa, de propiedad y política, con la complicidad de los gobiernos en turno.

Por el lado del Estado, cabe destacar que la nueva legislación, si bien es cierto reconoce a las Iglesias como asociaciones religiosas, por ese simple hecho estas pasan a ser sujetos de derecho y en consecuencia, pasan a someterse al derecho vigente y en ese sentido se someten al poder del Estado. Situación diferente sucede con las relaciones diplomáticas entre los Estados mexicano y vaticano, complemento de la modernización jurídica de las relaciones Estado-Iglesia en nuestro país, hecho que en general puede verse como negativo para la iglesia mexicana en general, como bien lo señala Roberto Blancarte:

"...En términos generales, me parece que la instauración de relaciones diplomáticas perjudica a: 1) los obispos mexicanos; 2) los grupos de cristianos organizados , y 3) el régimen de separación Estado-Iglesia (...) en la medida en que el trato directo entre el gobierno mexicano y el Vaticano fortalecerá las tendencias centralistas de la Curia romana. Al mismo tiempo, dicho trato directo tenderá a reforzar la tentación del gobierno mexicano de intervenir en los asuntos internos de la iglesia católica, presionando por ejemplo ante el Vaticano para que se nombren determinados candidatos o con características muy específicas para estar al frente de unas diócesis claves..."<sup>25</sup>

Finalmente, en relación con las perspectivas de las relaciones Estado-Iglesia, bajo el marco de la modernización jurídica, aunque al parecer, como ya se apuntó, de manera relativa benefician a la Iglesia, la verdad es que las perspectivas de las mismas, parecen indicar que se puede caer nuevamente en una situación de enfrentamiento, en virtud de que, han quedado varios asuntos pendientes de tratar ante los cuales parece difícil un entendimiento, tales como "... el aborto, la educación pública, la participación política de los católicos, el acceso a los medios de comunicación, el control de las organizaciones de masas, etc." <sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Blancarte, Roberto. *México y el Vaticano (Segunda parte: beneficiados y perjudicados)*. La Jornada, 5 de octubre de 1992. P. 7.

<sup>26</sup> *Ibidem*. P. 7.

Por otra parte, las relaciones con el Vaticano, tienden a ser de la Iglesia mexicana, una entidad cada vez más dependiente y centralizada.

## **V.- LA MODERNIZACION IDEOLOGICO-EDUCATIVA.**

La modernización del Estado mexicano no podría concebirse sin una profunda modernización ideológica, tanto en el ámbito formal, constituido por la escuela como Institución, como en el ámbito informal representado por los medios masivos de comunicación y la opinión pública en general, que influyen determinadamente en la concepción del proceso de modernización y en la aceptación y la reproducción de la misma.

Siguiendo el esquema teórico de esta investigación, es preciso mencionar que, coincidiendo con las correcciones y los paliativos inducidos en la estructura económica, a través de la política económica del Estado mexicano, para recomponer el sistema económico-social en su conjunto, se hizo necesario implementar también una reforma a la superestructura ideológica que expresara coherentemente dichos cambios y, a la vez, potenciara su reproducción y desarrollo posterior.

En este sentido la modernización de la superestructura ideológica, resumida en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, tiene, como veremos más adelante, dos objetivos-funciones principales:

- 1.- La reproducción de las relaciones de producción capitalista, que en pocas palabras consiste en homogeneizar a toda la sociedad civil mexicana en torno a la modernización del Estado y a la recomposición del capitalismo en México. Y,
- 2.- La reproducción de la fuerza de trabajo mediante su calificación, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias del modelo de acumulación y reproducción del capital.

Partiendo de lo anterior, en seguida será expuesta la modernización ideológico-educativa, en el ámbito de la educación formal, que emana de uno de los principales aparatos ideológicos del Estado, como lo es la Escuela, en todas sus manifestaciones y grados, y a la cual el

gobierno de la modernización encaminó todos sus esfuerzos, tratando de hacer realidad lo expuesto al principio del sexenio salinista, en el Programa Para la Modernización Educativa 1989-1994.

### 5.1.- LA NUEVA FILOSOFIA EDUCATIVA.

De acuerdo con lo señalado, es necesario exponer los principios de la modernización ideológico educativa, la cual se identifica con la doctrina justificadora de la modernización: el neoliberalismo, ya que dentro de los criterios de la misma están considerados principios de esta doctrina; entre los que destacan por ser una respuesta a las nuevas exigencias del capital en México y en el mundo, los siguientes: a) su vinculación, en todos los niveles, con el trabajo; b) la descentralización de la responsabilidad educativa; y, c) la doble participación de la sociedad en el quehacer educativo.

La modernización ideológico-educativa y las nuevas exigencias del capital. Para nadie es extraño hacer mención del fracaso del llamado Estado benefactor y de la Política Económica implementada por este, tendiente a desarrollar el modelo de acumulación hacia adentro o de fortalecimiento del mercado interno, mediante el proteccionismo de la economía nacional en general y la sustitución de importaciones. Por otra parte, hay un acuerdo generalizado entre la vinculación que existe entre el modelo de acumulación y el modelo educativo, que por un lado tiende a consensar a la sociedad en torno al primero y por otro a calificar la fuerza de trabajo para el desarrollo del mismo. Partiendo de lo anterior, el Programa para la Modernización Educativa para este sexenio, plantea la necesidad del cambio en los siguientes términos:

"Las profundas transformaciones... y las modificaciones del mundo contemporáneo, traducidas en la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y la productividad, exigen, en un marco de empleo selectivo de recursos, la reordenación del trabajo y la racionalización de los costos. Los próximos años nos imponen la tarea de realizar una

profunda modificación de nuestro sistema educativo para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno..."<sup>1</sup>

De lo anterior se desprende la vinculación estrecha que existe entre la modernización ideológico-educativa, la modernización del Estado mexicano y la recomposición del capitalismo en el mundo, expresada en la doctrina del neoliberalismo y que encuentra su máxima expresión en la competencia económica mundial y en la formación de bloques económicos regionales.

La modernización ideológico-educativa y su vinculación con el trabajo. La asociación de ambos aspectos, contenida a lo largo del Programa, ponen de relieve en toda su expresión la relación existente entre la calificación de la fuerza de trabajo promovida por la modernización ideológico-educativa y la necesidad de la misma, bajo el nuevo modelo de acumulación regido por la competencia y la internacionalización del capital. Al respecto se menciona que "...corresponderá al sector educativo hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y la formación requeridos para desempeñar un trabajo productivo y remunerador."<sup>2</sup> Y, ante la necesidad de que el capitalismo mexicano no se quede a la zaga de la recomposición capitalista mundial, se hace explícito el compromiso de todos los mexicanos en el logro de ese objetivo, para lo cual la modernización ideológico-educativa, para justificar sus principios, intenta adelantarse a lo que, según sus impulsores, está por venir, prevé que: "El aumento de la economía reclamará, además, relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción. Nuevos modelos de comportamiento en la relación entre trabajo, producción y distribución de bienes, requerirán procesos educativos flexibles y específicos".<sup>3</sup>

La descentralización y la modernización ideológico-educativa. De las novedades en este aspecto, destaca la propuesta de descentralizar la tarea educativa, que siempre había tenido

---

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: Poder Ejecutivo Federal, 1989. 202 pp.

<sup>2</sup> *Ibidem*. P. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*. P. 12.

un carácter centralista, por circunstancias como el hecho de tener un control más directo del quehacer educativo, además de que, mediante la práctica del corporativismo, se mantenía el control político de todo el personal dedicado a las labores escolares. Al entrar en crisis el corporativismo, al ya no garantizar votos para el partido oficial, lógicamente ya no tenía sentido seguir manteniendo la titularidad, a nivel central, de las relaciones laborales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que en cambio por su organización nacional, cuando se lo proponía acumulaba una gran capacidad de movilización y de presión política. Por otra parte ante la crisis económica y financiera del Estado nacional, lo más recomendable era trasladar la problemática educativa a los gobiernos locales, a los que se dice, se transferirán los recursos proporcionales para cumplir con la tarea educativa. Es por lo anterior que ahora, la descentralización tan necesaria y tan demandada encaja muy bien en el marco de la modernización neoliberal, que la expone como una de sus propuestas originales, y se justifica oficialmente de la siguiente manera: "La modernización educativa exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenida en todas las regiones del país; organice en función de necesidades locales el esfuerzo educativo; acerque la función de la atención educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local".<sup>4</sup>

Quizás el hecho de vincular más de cerca la educación con las comunidades locales, a la larga pueda significar beneficios igualmente locales y posiblemente también de carácter nacional, sin embargo, la transferencia del quehacer educativo a las entidades federativas, por lo pronto solo muestra la transferencia de problemas, como lo indica la constante demanda de los gobiernos de los estados de la República, de recursos suficientes para hacer frente a una tarea de tal magnitud, como la educativa.

La participación de la sociedad en el quehacer educativo en el marco de la modernización ideológico-educativa. En relación muy directa con la descentralización del quehacer educativo, el Programa para la Modernización Educativa, plantea la participación activa de la

---

<sup>4</sup> *Ibidem.* 6-7 PP.

sociedad en esta tarea, la cual se puede ubicar en dos vertientes principales, por el lado de la propuesta en contenidos y funcionamiento de la escuela y en el proceso educativo mismo con la orientación y apoyo extra-escolar y; por el lado de la participación activa, mediante la "contribución solidaria" con recursos y esfuerzos. La primera forma de participación la ilustra la siguiente precisión del Programa:

"Para atacar de manera sistemática y solidaria el rezago educativo es indispensable la participación de toda la sociedad, la acción de las autoridades de los diversos niveles de gobierno, la dedicación competente de los maestros, el trabajo decidido de los alumnos, la contribución de los empresarios, de las organizaciones sociales y de las asociaciones de profesionales y el esfuerzo de los particulares".<sup>5</sup>

Además se agrega, como una parte de la estrategia del programa, que: "La modernización de la educación es un compromiso ineludible de toda la sociedad. Para hacer posible esta participación, se fortalecerán las asociaciones de padres de familia y los comités municipales de educación; se crearán los mecanismos e instrumentos necesarios para suscitar una más efectiva contribución a la tarea educativa en las acciones de restauración y mantenimiento de los inmuebles, en el suministro de materiales y auxiliares didácticos. El Programa de Solidaridad Social será factor importante para coordinar estas acciones"<sup>6</sup>; lo que pone de manifiesto, la necesaria contribución de la sociedad, con su propio esfuerzo y con sus recursos. En este sentido se vuelve a repetir la exigencia de la modernización, de una "participación doble de los que menos tienen, a quienes se carga un doble trabajo, su cooperación en especie en el quehacer educativo, sumado a lo ya erogado con sus impuestos.

Lo anterior, junto con un criterio de "calidad de la educación", que no se define en que consiste, pero que en términos prácticos, parece vincularse con la capacidad para acceder

---

<sup>5</sup> *Ibidem.* P. 8.

<sup>6</sup> *Ibidem.* P. 48.

acríticamente al mercado de trabajo de la era de la modernización, así como tener la habilidad necesaria para el manejo de las nuevas tecnologías, constituyen los principios de la aquí llamada modernización educativa.

Después de haber descrito los principios de la modernización educativa, es necesario exponer como estos principios se ven reflejados en los diferentes niveles o grados de la educación institucional en el país, para los fines de esta investigación, concretamente en el nivel básico y en la educación superior; así como los hechos que ilustran la puesta en marcha de la modernización en este ámbito.

## 5.2.- LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA.

La educación básica está constituida por la educación preescolar, la primaria y la secundaria. La modernización en este nivel se puso de manifiesto, principalmente: a) en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que materializa la propuesta contenida en el Programa para la Modernización Educativa para el sexenio 1989-1994; b) en el problema surgido a raíz de la convocatoria para concurso de los nuevos libros de texto para primaria, y c) en la reforma a la Ley General de Educación, para elevar a rango constitucional el mencionado Acuerdo.

### 5.2.1.- EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA.

La materialización del Programa de Modernización Educativa, en lo que se refiere a la educación básica, como ya se mencionó, fue la firma del acuerdo respectivo, que como su nombre lo indica, contiene los compromisos que asumen en esta materia, por un lado el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y los gobernadores de los estados de la República, y por otro, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por medio de su Secretaría General.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La Jornada*, 19 de mayo de 1993, 23-25 pp.

En el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, destaca la ratificación de la descentralización del quehacer educativo, junto a la "reformulación de los contenidos y materiales didácticos" y la revaloración de la función magisterial. Lo primero se logró bajo el nombre del "Federalismo Educativo", por medio de esta figura "...el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el Estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

"La transferencia referida no implica en modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal. El ejecutivo federal vigilará en toda la república el cumplimiento del artículo tercero constitucional, así como la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables..."<sup>8</sup>

En cuanto a la actualización de los contenidos y materiales educativos, destaca la puesta en marcha de programas emergentes coordinados por la Secretaría de Educación Pública y aplicados por los gobiernos locales, en el lapso que requiera la elaboración de los nuevos libros de texto, además específicamente en el nivel primaria, se plantea dotar al maestro de orientación, información y guías afines; por lo que respecta a la educación secundaria y primaria en su conjunto, se acordó volver al sistema por asignaturas y abandonar el sistema basado en áreas.

En relación con la llamada "revaloración de la función magisterial", se consideran cinco aspectos, tendientes a estimular el desempeño del que está llamado a ser la pieza fundamental de la modernización educativa: el maestro. En lo que se refiere a la formación del maestro, vuelve a tomar relevancia el fenómeno de la reorganización-descentralización, puesto que, "...en los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos

---

<sup>8</sup> *Ibidem*. P. 24.

dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro".<sup>9</sup>

En cuanto a la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, similamente, a lo planteado para la educación primaria para vincularla con los criterios de la modernización, también se acordó el Programa Emergente de Contenidos y Materiales Educativos.

De gran importancia es la mención de que el salario de los maestros fluctúa entre tres y cuatro salarios mínimos, que a decir del Acuerdo, es congruente con lo señalado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, o al menos con la dirigencia sindical del magisterio.

Se habla por otro lado del compromiso de otorgar facilidades, a los maestros, para que adquieran vivienda, como parte fundamental de su necesario nivel de vida digno, mediante la creación de un programa especial de fomento a la vivienda.

Otro compromiso de gran importancia sin duda es el referido a la creación de la "Carrera Magisterial", consistente, según el multicitado acuerdo en: "...un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que estos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores, con base en su preparación académica. La atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial".<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* P. 25.

<sup>10</sup> *Ibidem.* P. 25.

Finalmente, se habla de instrumentar una serie de reconocimientos de todo tipo, tendientes a enaltecer y estimular el papel que corresponde desempeñar al maestro en el quehacer educativo.

#### 5.2.2.- LOS NUEVOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS.

Como resultado de los compromisos asumidos por la Secretaría de Educación Pública en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se sometió a concurso la elaboración de los 15 nuevos libros de diversas modalidades y grados de educación primaria, para cambiar los que hasta entonces se habían utilizado, mismos que contaban ya con alrededor de dos décadas de vigencia. De estos sin duda los correspondiente a la materia de Historia de México y a los grados de cuarto, quinto y sexto de primaria, por diversas circunstancias, se convirtieron en un verdadero problema para todos los actores implicados en el quehacer educativo a ese nivel. Fueron enormes las erogaciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública, que no redundaron en ningún beneficio y si en la afectación directa de los destinatarios de los libros y de los conocimientos reforzados por los mismos.

El problema empezó cuando la Secretaría de Educación Pública, aludiendo a los compromisos derivados del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, intentó unilateralmente implementar los libros de texto para los últimos tres grados de primaria, los cuales fueron elaborados por un grupo de "expertos en el tema" integrado para ese fin. Las reacciones no se hicieron esperar, varios sectores del magisterio y de la opinión pública en general, hicieron severas críticas a los textos por considerar que eran una "apología del régimen en turno" y porque en general se trataba de "una Historia de México elaborada desde el punto de vista del Estado", además de la ausencia de la mínima consulta al respecto.

Ante la insistente crítica, se decidió por parte del gobierno suspender el proceso de distribución y utilización de esos libros de texto y convocar a un concurso para elaborar otros

que los sustituyeran, lo cual por diversas circunstancias no resolvió el problema sino más bien lo profundizó, como veremos más adelante.

Se hizo la convocatoria respectiva, dándose un plazo de tres meses para entregar las propuestas, concluido el plazo se procedió a calificar los trabajos y determinó cuales eran los textos ganadores, haciendo el jurado algunas observaciones a los autores, las cuales debían ser plasmadas en los contenidos de los libros como requisito para ser editados.

El resultado fue que la Secretaría de Educación Pública erogó por concepto de premios a los ganadores, la cantidad de 2 mil millones de viejos pesos, considerando los tres libros de Historia a los que se ha hecho referencia y uno más correspondiente a la materia de Español de primer grado; textos que finalmente no fueron ni serán editados y por lo tanto tampoco utilizados. La razón de la no utilización de los textos ganadores se atribuyó a la omisión por parte de los autores, de las observaciones hechas por los miembros del jurado, situación derivada a su vez de la poca claridad de los compromisos en ese sentido, contenidos en la convocatoria:

"...si bien se consideraba que los jurados, habiendo otorgado el premio, podían hacer observaciones y señalar correcciones que mejoraran el texto ganador, no quedaba clara la obligatoriedad de los autores respecto a observaciones o propuestas de modificación, ni un eventual sistema de discusión con ellos..." para tratar de acordar la procedencia de las observaciones o de las propuestas en su caso. <sup>11</sup>

Así es como se cerró a medias este capítulo de los libros de texto de historia para los grados cuarto, quinto y sexto de primaria, puesto que por el momento quedó pendiente la elaboración y dotación de este indispensable auxiliar y complemento de maestros y alumnos de ese nivel, que reuniera los requisitos pedagógicos e historiográficos, exigidos por autoridades, mentores y sociedad en general, como necesarios para los contenidos propios de estos grados.

---

<sup>11</sup> Manrique, Jorge Alberto. *Libros de texto gratuitos*. La Jornada, 25 de agosto de 1993.

### 5.2.3.- LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACION.

Después de haber aprobado, tanto gobierno como Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, que significaba uno de los grandes logros del Estado modernizador, que implicaba extender la doctrina modernizadora neoliberal al terreno de la educación, ámbito en donde se reproducen las ideas y la fuerza de trabajo, tan necesarias para la recomposición del capitalismo en México, era indispensable plasmarlo en el Derecho vigente, es decir elevarlo, al rango de Ley, integrando su contenido a la Ley General de Educación, lo cual se logró, no sin forcejeos, entre los principales actores del proceso: el Ejecutivo Federal-Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El 15 de junio de 1993, la Presidencia de la República difundió la iniciativa de la nueva Ley General de Educación, la cual fue enviada el mismo día a la Cámara de Diputados para su discusión.

Dicha Ley General reemplazaba a la Ley Federal de Educación, expedida el 27 de noviembre de 1973. La iniciativa incluía, como novedad, básicamente el contenido del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, además de otras disposiciones no negociadas pero consideradas por el gobierno como necesarias, las cuales resultaron ser las objeciones interpuestas por el SNTE, que argumentó el hecho de no haber sido consultado al respecto. Entre las principales inconformidades por parte de la dirigencia magisterial se manifestó "...ausencia de una definición de educación y, [que] la transferencia de los servicios educativos al DDF no estuvo contemplado en el Acuerdo...", además de que 'al SNTE no se le ubica como titularidad de las relaciones laborales'.<sup>12</sup>

Finalmente, después de una serie de negociaciones, se aprobó la iniciativa, no sin antes tomar en cuenta las enmiendas presentadas por la dirigencia del SNTE. De esta manera se

---

<sup>12</sup> Vargas, Rosa Elvira. *La SEP en 1993: devenires de la ley de educación y los libros de texto*. La Jornada, 27 de diciembre de 1993.

hizo legal el compromiso de gobierno y magisterio, de llevar a cabo la modernización de la educación básica, que con todos sus posibles resultados, predecibles o no, significó un triunfo formal del proceso de modernización del Estado mexicano.

### 5.3. LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR.

Por obvias razones, la Modernización Educativa no puede circunscribirse solamente al nivel básico, por el contrario su éxito se finca, en los verdaderos cambios e influencias que pueda lograr en todo el sistema educativo nacional. En este sentido, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, también tiene un espacio reservado a la educación superior, como el componente innovador del programa: "...Para hacerlo, se concertarán en este nivel las estrategias tendientes a reordenarse, acrecentar su eficiencia interna y orientarse a la solución de los problemas nacionales y regionales y, a su vez asumir compromisos de productividad que le permitan vincularse efectivamente con su medio y allegar nuevos recursos para incrementar su acción. Otro tanto cabe decir de la investigación y del desarrollo de las humanidades, de la ciencia y la tecnología. El conjunto podrá aportar nuevos conocimientos y nuevas modalidades de formación académica que soporten el esfuerzo de modernización de todo el sistema educativo".<sup>13</sup>

La modernización de la educación superior cumple en general con los principios enumerados al inicio de la exposición de este capítulo, sin embargo, a diferencia de la educación básica, pone énfasis en la búsqueda de alternativas complementarias de financiamiento al subsidio estatal, en su vinculación directa con los procesos de producción como fuerza de trabajo, en el fomento al desarrollo de las fuerzas productivas y, en la doble evaluación mediante el llamado "Examen Nacional de Calidad Profesional" para varias carreras universitarias. En seguida se expondrán brevemente cuales son los planteamientos precisos al respecto,

---

<sup>13</sup> Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, P. 28.

Es conveniente señalar que el Programa enumera tres componentes fundamentales del mismo: a) El componente básico constituido por la primaria, b) el componente innovador, "aportado principalmente por la educación superior..." y, c) el componente complementario, "constituido por los servicios de reforzamiento y generalización de la educación para los adultos y la formación para el trabajo".

contenidos en el multicitado Programa para la Modernización Educativa, así como algunos de sus logros.

En relación con la vinculación entre los egresados universitarios y las demandas de fuerza de trabajo calificada por parte de las empresas, el Programa aconseja "...diversificar la formación del estudiante para hacerlo un profesional con características flexibles, formación multidisciplinaria y una actitud emprendedora hacia el trabajo y la producción..."<sup>14</sup>

En relación con el financiamiento adicional, que las propias instituciones de educación superior deberán buscar, se menciona que "...el gobierno federal reitera su compromiso de definir junto con las instituciones de educación superior, criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos, propiciando la participación de los gobiernos estatales. Para estimular la búsqueda de ingresos propios el gobierno federal seguirá determinando sus aportaciones sin merma de dichos ingresos".<sup>15</sup>

El otro lineamiento para la modernización de la educación superior, se refiere a la responsabilidad que las instituciones encargadas de impartir conocimientos a ese nivel, tienen de "...evaluar sistemáticamente su actividad, planear coordinadamente su desarrollo y diseñar y ejecutar programas de superación académica que permitan atender la demanda educativa con mejor calidad..."<sup>16</sup>

Es conveniente señalar, la responsabilidad con que han asumido las autoridades de las principales instituciones de educación superior del país, el compromiso de modernización de las mismas, lo cual queda de manifiesto en la justificación que hacen de este proceso, poniendo énfasis en la interrelación que este tiene con la nueva división internacional del trabajo, y tomando muy en serio los lineamientos señalados en el Programa; lo cual queda ilustrado de la siguiente manera: "...la vinculación de las instituciones de educación superior y las necesidades de los sectores productivos, las relaciones entre los egresados de las

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* P. 130.

<sup>15</sup> *Ibidem.* P. 131.

<sup>16</sup> *Ibidem.* P. 130.

instituciones de Educación Superior (IES) y los requerimientos de las economías regionales, la formación de profesionales y técnicos calificados, la formación de una cultura científica y tecnológica, y la innovación de los sistemas académicos y de enseñanza, dentro de los que se debe destacar el de la acreditación académica, son los retos que las nuevas estrategias y modelos de educación deberán enfrentar con éxito en esta época de integración y globalización económica mundial".<sup>17</sup>

Bajo esta perspectiva de aceptación de la modernización de la educación superior como parte de la modernización del Estado mexicano para la recomposición del capitalismo, es que se han logrado éxitos relativos en ese sentido, como lo pone de manifiesto el informe de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), de la siguiente manera: '...las universidades públicas del país han realizado durante los últimos...años una modernización cuyas principales características son la actualización curricular teniendo en cuenta la oferta y la demanda educativas, el impulso a las acciones sistemáticas de superación del personal académico y el mejoramiento de la infraestructura.

'A estos elementos se suma la reordenación de la administración y su normatividad, la creación de sistemas de información, mayor vinculación con el sector productivo y la diversificación de las fuentes de financiamiento, que ha significado el incremento de las cuotas de inscripción en casi todas las instituciones de educación superior'.<sup>18</sup>

En la misma nota informativa, se menciona que la diversificación de fuentes de financiamiento ha consistido en el cobro de todos los servicios que prestan estas instituciones a los alumnos: inscripción, credencial, exámenes extraordinarios, uso de laboratorios, trámites de titulación, entre otros. En segundo término se ubican las asesorías y convenios con las empresas, como fuente de financiamiento.

---

<sup>17</sup> Ochoa Ortega, Carlos. *El proceso de modernización de la educación superior, en las universidades mexicanas en la hora del cambio*. Perfil de la Jornada, P. 4. La Jornada, 30 de octubre de 1992.

<sup>18</sup> Saldierna, Georgina. *Informe sobre la modernización de las universidades públicas, en octubre lo presentará la ANUIES a Zedillo*. La Jornada, 17 de septiembre de 1992. P. 17.

La actualización curricular, es la que muestra más avances, en cuyo aspecto la Universidad Nacional Autónoma de México, constituye un claro ejemplo de esa tendencia, dado que en varias de sus escuelas y facultades se han modificado los planes y programas de estudio.

Lo que hasta ahora, todavía tiene un futuro incierto, es el Examen Nacional de Calidad Profesional, dado que ni siquiera para las autoridades de las instituciones de educación superior parece estar claro, como lo pone de manifiesto el Rector de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien "advirtió que es necesario precisar cual es el objetivo del Examen Nacional de Calidad Profesional, porque de no hacerlo así, 'lo que estaría propiciando es invadir la autonomía universitaria al incidir en uno de sus ámbitos que es la acreditación de los egresados'".<sup>19</sup>

Como puede observarse en lo anterior, la modernización de la educación superior avanza, al parecer firmemente, *en sus objetivos neoliberales de ser la fuente de calificación y reproducción de la fuerza de trabajo y de las relaciones sociales de producción capitalista*. Lo grave del caso es que, nuevamente es el pueblo mexicano el que está pagando el costo de la modernización del sistema que lo enajena y lo oprime, puesto que otra vez comprobamos, que los recursos que sustentan los logros mencionados, están siendo obtenidos de aquellos mexicanos que con su trabajo han llenado las arcas de los pocos dueños del capital y del Estado, que aún bajo estas circunstancias, todo les cobra. Paradójicamente, son los capitalistas, que por diversas circunstancias propias del sistema económico-social, los que menos o nada aportan a la modernización de la que son los principales impulsores y beneficiarios.

#### 5.4. LA MODERNIZACION IDEOLOGICO-EDUCATIVA INFORMAL.

Sin duda el complemento necesario e indispensable de la educación formal a la que se ha hecho referencia, es la aquí llamada modernización ideológica informal, que tiene que ver

---

<sup>19</sup> Saldierna, Georgina. *La universidad pública debe ser proyecto de Estado: Rublo Oca*. La Jornada, 8 de diciembre de 1993. P. 16.

con la opinión pública en general y los medios masivos de comunicación en particular. La modernización de la educación informal, acorde con las exigencias de la recomposición del capitalismo en México, fue también impulsada en un principio por el Estado como organización de la sociedad, con el fin de homogeneizar a la sociedad mexicana en torno al proyecto de modernización neoliberal.

La modernización ideológica informal como proceso en desarrollo se aprecia principalmente en los siguientes aspectos: 1) la modernización tecnológica de los medios masivos de comunicación; la privatización de las principales emisoras televisivas antes estatales (canales 7 y 13); 3) la creación e inmediata concesión de canales televisivos a la iniciativa privada, 4) la consecuente posibilidad de la entrada de la televisión, la radio y la prensa internacionales en asociación con los propietarios privados nacionales; y, finalmente 5) la relación de los medios masivos de comunicación con el Estado como organización de la sociedad y con los dueños del capital.

Antes de entrar en materia conviene aclarar que, en el presente apartado, solo se esbozará de manera muy general, lo que para los objetivos de este, son los principales aspectos de los efectos, manifestaciones y el proceso mismo de la modernización, del complemento necesario de la educación formal realizada por la Escuela: la opinión pública en general y los medios masivos de comunicación en particular; ya que por ser un fenómeno tan complejo, sería imposible tratarlo exhaustivamente en un espacio tan pequeño como este.

La modernización tecnológica en los medios masivos de comunicación empezó en toda su expresión con la adquisición y puesta en órbita de los satélites de telecomunicación Morelos I y II, que significaron la cobertura de todo el territorio nacional de los medios de telecomunicación, tanto públicos como privados, abaratando de manera considerable los costos de cobertura y ampliando geométricamente el público receptor.

La privatización de los canales de televisión entonces propiedad del Estado mexicano, muestra en toda su expresión la política de desincorporación de entidades públicas

característica del sexenio salinista, a la vez que pone en manos del capital los baluartes de la ideologización del capitalismo moderno, abriendo la posibilidad del dominio directo de la mayoría de las conciencias nacionales analfabetas, para prepararlos para la recomposición del capitalismo.

La puesta en "bandeja de plata" de los medios masivos de comunicación a la iniciativa privada, no se detuvo con la venta de los canales estatales sino que el gobierno tuvo a bien la autorización de la frecuencia "super ultra alta" (señal restringida), la cual era manejada "a gran escala por" la empresa privada Multivisión. En ese mismo sentido, se prevé la introducción futura de la "televisión de alta definición", que por su costo elevado para el público, solo "se introducirá a través de dos canales de cable en la ciudad de México concesionados a la empresa Televisa".<sup>20</sup>

Acorde con la apertura económica y con el dominio pleno del capital nacional y extranjero sobre todas aquellas actividades que signifiquen un beneficio, ya sea económico o de dominio, como en este caso, o de otro tipo, la incursión del capital transnacional ha empezado y continúa vertiginosamente, a pesar de que formalmente "La Ley de radio y televisión y la Constitución de la República señalan a las ondas electromagnéticas como propiedad de la nación y prohíben expresamente que los extranjeros tengan concesiones o algún tipo de acción en las mismas. Sin embargo, mediante subterfugios legales, se está transgrediendo la legislación al ser admitido que capitales fuereños se asocien con los teledifusores mexicanos para operar señales".<sup>21</sup>

Sin embargo, la modernización ideológico-educativa informal, no se reduce a los beneficios que el capital nacional y extranjero obtienen amparados en la política neoliberal modernizadora, también incluyen otros aspectos de la misma, que englobados se resumen de la siguiente manera: 1) en la celebración de convenios entre emisoras locales que prestan su frecuencia a emisoras norteamericanas o para la transmisión o programación de sus

---

<sup>20</sup> Toussaint, Florence. *Televisión Transnacional en México*. En Zona Abierta, P. 6. El financiero, 24 de septiembre de 1993.

<sup>21</sup> *Ibidem*. P. 7.

programas, como sucede en la mayoría de la programación de la televisión por cable; 2) la asociación de la televisión y la radio locales con sus similares norteamericanas, como es el caso de Televisión Azteca y la CNN, que empezó a operar a partir del 18 de julio de 1994. En el mismo sentido ya existen varias radiodifusoras nacionales que transmiten casi la totalidad de su programación en inglés.

Esta transnacionalización de los medios masivos de comunicación, especialmente de la televisión, no es un hecho aislado, por el contrario se inscribe y fue posible gracias a una política general que le favoreció y una modernización tecnológica que la hizo posible:

"Tal cambio no hubiese sido fácil si la tecnología llega en otro momento. Fue necesario que desde la esfera política se abrieran las puertas. Creación de bloques, que en el caso de México significa mayor dependencia hacia los Estados Unidos, apertura de fronteras, orientación de la economía hacia el exterior, maquila generalizada y apoyo al monopolio".<sup>22</sup>

Así la modernización de la educación informal o ideológica propiamente dicha, forma parte del proceso mundial de modernización del capitalismo y como tal busca hacer de las conciencias individuales una "conciencia estándar", que dependiendo del estrato social del que se forme parte, contribuya a la recomposición del capitalismo, comandado por el capital financiero internacional.

Conviene anotar que, la modernización ideológico-educativa que se ha venido considerando, no se reduce a lo expuesto, es decir, a su relación con el capital y con el beneficio económico o de otro tipo que este pueda obtener. La modernización ideológico-educativa informal, como proceso social, a la vez que proviene en última instancia de la realidad social influye dialécticamente sobre ella, así sucesivamente se crea una cadena de condicionamiento mutuo: tesis, antítesis, síntesis.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.* P. 8.

En base a lo anterior es que podemos observar que la modernización ideológico-educativa, ha desencadenado un resurgimiento de la sociedad civil, que exige honestidad y transparencia en el ejercicio de los medios masivos de comunicación, como baluarte necesario de la ideologización de la sociedad. En este sentido podemos observar grandes esfuerzos que, aunque a paso lento, hacen que se vaya construyendo una comunicación más objetiva y en cierto sentido más crítica; lo cual a su vez tiende a desencadenar, una mayor participación consciente de la sociedad en todos los sentidos.

Asimismo, destaca la cada vez mayor independencia de los medios de comunicación con respecto al Estado como organización de la sociedad, como lo muestra la determinación del gobierno de ya no cubrir los gastos de los corresponsales de los medios de comunicación, en las giras de trabajo del Presidente de la República y de los demás funcionarios públicos; dando fin formalmente a la llamada práctica del "embute", que consistía en el dispendio de recursos por parte de los funcionarios públicos a cambio de que los responsables de informar a la sociedad, magnificaran sus actos, provocando una total desinformación y el desvío de fondos públicos en perjuicio de la propia sociedad.

Para finalizar, cabe decir que actualmente existe la posibilidad de superar esa etapa de componendas entre el poder político y los responsables de la comunicación; la sociedad y varios destacados profesionales de la comunicación, aprovechando la coyuntura del llamado proceso de modernización, han orillado al poder político a aceptar demandas tendientes a hacer de los medios masivos de comunicación, espacios de análisis, discusión y expresión objetiva de la realidad nacional, como debe ser, lo cual a la larga retribuirá en un beneficio y en un fortalecimiento de la sociedad mexicana en su conjunto.

## **VI.- LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

La modernización de la Administración Pública sin duda, sintetiza la modernización del Estado, como organización de la sociedad y como sociedad organizada, así como, la relación de éste con la recomposición del capitalismo en México y en el mundo.

En la modernización de la Administración Pública confluyen todas las variantes y expresiones de la modernización del Estado mexicano:

- a) La administración pública fue el principal impulsor, el planeador, el diseñador y el brazo ejecutor de la modernización de la política económica y de la política social;
- b) La administración pública fue quien vendió la creencia de que la modernización de la política política, se impulsaría hasta sus últimas consecuencias, y sin embargo, en la práctica echó mano del partido oficial, el cual hizo frente común con la oposición panista, para limitar los cambios de la legislación político-electoral, a las exigencias de legitimación del régimen y de los intereses de los actores de esta negociación;
- c) La administración pública diseñó y ejecutó la modernización ideológico-educativa, con la finalidad de crear las condiciones para instrumentar el nuevo modelo de acumulación de capital, de reproducir las condiciones generales del sistema económico-social, de justificar su accionar como intermediación del Estado en la sociedad, y crear una sociedad a imagen y semejanza de la burguesía con la que comparte intereses y objetivos, y de la suya propia, para de esa manera construirse un entorno inmejorable; y,
- d) La administración pública planeó e impulsó la modernización jurídica, que fue aprobada nuevamente con el apoyo del "frente común para la modernización: la alianza PRI-PAN"; ésta, en todas sus expresiones, sirvió para justificar legalmente "la modernización de la Revolución Mexicana".

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que la Administración Pública, por ser el órgano más dinámico del Estado y la actividad más continua de éste, y por ser la muestra más palpable de su existencia, se convierte en sujeto y objeto de la modernización del Estado y en consecuencia, de la suya propia.

## 6.1.- UN ACERCAMIENTO TEORICO A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

### 6.1.1. Acepciones del término administración pública.

Antes de continuar, es conveniente hacer referencia a las acepciones de la expresión *Administración Pública*, para de esa manera establecer los términos apropiados para la presente investigación, ya que es común el desconcierto sobre el significado de la misma. De conformidad con la teoría, se pueden encontrar tres acepciones:

1.- *Como disciplina científica.* Aún en este aspecto concreto, el término Administración Pública se presta a confusión, ya que como lo señala el maestro Omar Guerrero, implica dos dimensiones de conocimiento: "...por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir el objeto de estudio; por el otro, la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea, el estudio del objeto...".<sup>1</sup>

Lo anterior sin embargo, no es un obstáculo para establecer un acercamiento al concepto de Administración Pública, que desde el punto de vista teórico, "...es el campo de la ciencia política que se relaciona con el ejercicio del poder gubernamental, cuando este toma la doble forma de dirección y dominio. Entre la ciencia política y la Administración Pública, por tanto, existe una relación orgánica y académica, un parentesco filial".<sup>2</sup>

2.- *Como Organó del Estado.* Considerada la Administración Pública como una institución político-administrativa de carácter histórico, viene a ser el conjunto de órganos a través de los cuales el Estado, particularmente el poder ejecutivo, realiza las tareas que el entorno económico, político y social le encomienda.

3.- *Como actividad-función del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo.* Para el logro de los fines esenciales que persigue el Estado, este realiza tres funciones a saber: 1) la función legislativa, 2) la función jurisdiccional y 3) la función administrativa. En esta última función es

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado capitalista.* P. 19.

<sup>2</sup> *Ibidem.* P. 26.

La administración pública es el principal promotor y actor de la reproducción de las condiciones para la propia reproducción del modo de producción imperante, en este caso, el capitalismo, del y para el cual se debe, ya que, "la administración pública tiene como misión garantizar el imperio del capital sobre el trabajo, por lo que su propia existencia es un producto de las luchas de clases al nivel de la sociedad y, por lo tanto, del propio Estado, en la medida en que es el Estado mismo el que debe paliar tales luchas; por ello, siendo la administración pública un producto de las clases y sus conflictos, habrá de asumir como tarea el coadyuvar a la reproducción de esas clases sin reproducir sus conflictos..."<sup>5</sup>

### **6.1.2.- Tipos de reforma o modernización de la administración pública.**

Al igual que el término Administración Pública, la expresión reforma o modernización de la administración pública, tiene diversos significados, con el mismo término se denomina tanto a 1) un reacomodo orgánico-estructural, como a 2) una redefinición de procedimientos y funcionamiento, y/o a 3) la sustitución de los criterios o principios filosófico-rationales del actuar de la administración pública, conforme al modelo de desarrollo seguido por el Estado.

6

Las dos primeras acepciones se identifican con lo que comúnmente se conoce como reforma administrativa, la cual sugiere un proceso de cambio permanente y continuo, tendiente a mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad gubernamental, en este sentido el maestro Alejandro Carrillo Castro, señala lo siguiente:

"Se concibe a la reforma de la administración pública como un *proceso permanente*, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, P. 245.

<sup>6</sup> Para Hahn-Becn Lee, los principales tipos de reforma administrativa de acuerdo a los objetivos que se persiguen, son a) una reforma de tipo procesal, que tiene como objetivo un mejoramiento del orden; b) una reforma técnica, cuyo objetivo sería lograr un mejoramiento de los métodos y c) una reforma programática, que tendría como objetivo el mejoramiento del desempeño de la administración pública. (A.F. Leemans, *como reformar la administración pública*, 129-130 pp.). Esta clasificación se limita a enunciar las dos primeras formas de reforma administrativa, sin considerar la que va acompañada a un cambio de modelo de acumulación de capital, como es el caso que nos ocupa.

competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas".<sup>7</sup>

A diferencia de esa concepción tradicionalmente aceptada de la reforma publiadministrativa, fundamentada en la intervención del Estado en la economía, la "modernización de la administración pública", persigue también la eficiencia y la eficacia del quehacer gubernamental, solo que partiendo de principios diametralmente opuestos: 1) se basa en el retiro del Estado de la economía, 2) en la privatización económica, incluyendo los servicios públicos, y 3) en la apertura de la economía al capital externo y al mercado internacional.

Estas características de la modernización de la administración pública mexicana, parecen ser el común denominador de lo que ocurre en el mundo, es decir, constituyen los rasgos generales que acompañan a la modernización del Estado para la recomposición del capitalismo.

Este modelo de modernización de la administración pública, generalmente asociado a un cambio de modelo de acumulación de capital, a diferencia de los dos primeros, es por así decirlo, "una modernización integral", ya que implica no solo una "nueva concepción" *del qué, del cómo y el para qué* de su acción, sino también un reacomodo de su estructura, así como una propuesta de como mejorar sus procedimientos y su funcionamiento; ya que como nuevo proyecto administrativo público, tiene que evocar la renovación para la continuidad del Estado, tiene que recalcar el agotamiento del modelo de acumulación seguido hasta entonces y al cual necesariamente implica, tiene que definirse así misma como el ente promotor y sujeto activo del cambio, no solo del Estado sino también de la sociedad en su conjunto.

Esta modernización de la administración pública es la que empezó a promover y impulsar la clase dirigente mexicana a finales de los años 80s, cuando se convirtió en el portavoz de la burguesía nacional e internacional, que manifestaban la necesidad de poner en práctica un nuevo modelo de acumulación ante la visible crisis del "Estado de bienestar", que había

---

<sup>7</sup> *Ibidem.* 201-202 pp.

**mostrado su incapacidad para alcanzar el sueño irrealizable de la burguesía: desterrar las crisis cíclicas y/o estructurales, inherentes al sistema económico-social capitalista.**

**Después de haber hecho referencia a los principales tipos de reforma o modernización de la administración pública, es necesario mencionar los principales objetivos o condiciones que motivan la modernización administrativa, entre los que podemos mencionar cuatro principales:**

**a) La modernización de la administración pública responde a una realidad cambiante que cada vez se hace más compleja, por lo que su objetivo es adaptarse a esa nueva realidad, mediante su capacidad de respuesta a las nuevas demandas que le plantea esa realidad.**

**b) La reforma de la administración pública responde a los criterios de la política económica del régimen en turno, por lo que persigue promover, impulsar y ser agente activo en el logro de los objetivos de esa política económica.**

**c) En muchas ocasiones la reforma administrativa responde a la discrecionalidad político-administrativa de los órganos de las altas esferas del Gobierno, las cuales promueven cambios significativos en la administración pública con la finalidad de darle su sello personal al régimen, para garantizar la continuidad futura de su política económica, para ubicar a su gente de más confianza en aquellas dependencias o actividades más importantes, con la finalidad de darle al régimen político administrativo un "sello personal de gobernar".**

**d) La modernización de la administración pública responde a la necesidad de cambiar el modelo de acumulación de capital seguido hasta entonces, por lo que a la vez, persigue ser el promotor y agente activo de ese modelo de acumulación; encuentra su más clara expresión en el cambio de criterios y principios filosóficos de racionalidad técnica de la administración pública y de la economía nacional.**

**Estas consideraciones hechas acerca de los tipos de reforma-modernización de la administración pública, serán de gran importancia para explicar la modernización de la administración pública del Estado mexicano, la cual ilustra un caso típico de modernización,**

acompañada de cambios orgánico-estructurales y de propuestas de mejoramiento de procedimientos y funcionamiento, además es conveniente señalar que los tipos de reforma publiadministrativa no necesariamente corresponden a los objetivos de la misma, y que generalmente se encuentran combinados, por lo que la pureza de los mismos, es prácticamente imposible.

La excepción la representa la modernización de la administración pública, que por sus características es una situación muy particular, que supone implícitamente, algunos indicios de los demás tipos de reforma de la administración pública.

Partiendo de la experiencia mexicana, se puede decir que la modernización de la administración pública, tiene las siguientes características:

- a) Es la expresión del agotamiento de un modelo de acumulación de capital, por lo que, la administración pública a la vez que condena la política económica seguida hasta entonces y encarna los nuevos objetivos de la modernización de la misma, implica la existencia de las ruinas sobre las cuales se levanta.
- b) Si antes la administración pública, como el Ejecutivo del Estado en acción, intervenía directamente en la economía ahora las nuevas exigencias de acumulación, le encomiendan solo ser promotor de la misma.
- c) Si antes mediante la figura jurídica de las áreas estratégicas, se impedía la participación del capital privado en actividades económicas que pudieran poner en peligro la soberanía, ahora en ellas, puede participar inclusive el capital privado internacional.
- d) La promoción y el impulso de la apertura de la economía nacional al capital internacional, es otra de las características de la modernización de la administración pública mexicana.
- e) La utilización de criterios netamente económicos para evaluar la actividad de la administración pública, es una de las propuestas modernizadoras.

## **6.2.- LA NUEVA FILOSOFIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Una vez que se han expuesto las principales características de la modernización de la administración pública mexicana, conviene ahora pasar a la explicación de sus principales manifestaciones, dentro de las que destaca la nueva filosofía de racionalidad del quehacer administrativo público, complementada por acciones de la "reforma administrativa" pública, expuesta más arriba.

La modernización de la administración pública mexicana solo puede explicarse a partir de las circunstancias que impone la recomposición del capitalismo en el mundo, es decir está asociada con la tendencia privatizadora de la economía, la internacionalización del capital vía la apertura de la economía nacional y la negociación de acuerdos comerciales regionales.

En ese sentido se inscribe la modernización del Estado mexicano y consecuentemente la administración pública, esta realidad es la que determina la nueva filosofía o racionalidad del "qué", "cómo" y "para qué" del quehacer administrativo público, lo cual no es circunstancial, por el contrario, es lo más normal, pues podemos afirmar que "el modelo de acumulación, también tiene una administración pública a su imagen y semejanza", por eso no es nada raro que compartan los mismos objetivos y en consecuencia los mismos criterios técnicos de racionalidad.

Esa identidad de objetivos y filosofía de racionalidad, deriva de las tareas que la administración pública realiza dentro del modo de producción capitalista. Como bien lo dice el maestro Omar Guerrero:

"...la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas. La dirección administrativa como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el

Estado. La administración como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico".<sup>8</sup>

Esta situación es la que explica la identidad de objetivos y principios de racionalidad técnica, de la modernización de la administración pública mexicana, que encuentra sus orígenes en la crisis del modelo de acumulación de capital caracterizado por el "estado de bienestar" y en la adopción de un nuevo modelo de acumulación sustentado en la internacionalización de capital y el auge del capital financiero.

La nueva filosofía de la administración pública mexicana, que define su propia modernización, deriva de los nuevos criterios de racionalidad de la economía capitalista de la era del neoliberalismo. De conformidad con el maestro Ricardo Uvalle Berrones, la doctrina neoliberal "...es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado a toda costa...los países son vistos como unidades económicas donde deben florecer, sin importar los costos sociales, la vigencia a ultranza de los derechos del hombre, pero del hombre burgués".<sup>9</sup>

Sin embargo, el neoliberalismo como proyecto de clase, de la burguesía en general y del capital financiero internacional en particular, que implica la dirección de la sociedad en su conjunto hacia sus objetivos y la dominación política en toda su expresión, "... sólo puede cuajar con el poder organizado que es el Estado. De este modo asigna al Estado un papel de actor político, no de potencia económica con fines de distribución social..."<sup>10</sup>

No obstante, como ya se mencionó arriba, es la administración pública la que propiamente realiza las funciones de dominación política y dirección administrativa, como coordinador de las actividades colectivas de producción y como el ente más dinámico y como la actividad continua del poder ejecutivo del Estado.

---

<sup>8</sup> Guerrero. *Op. Cit.* P. 189.

<sup>9</sup> Uvalle Berrones Ricardo. *La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano.* Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 3, Julio de 1990. P. 70

<sup>10</sup> *Ibidem.* P. 70.

Es esta necesidad de que el nuevo modelo de acumulación de capital, como proyecto del capital financiero, sea impuesto mediante el poder organizado del Estado, que este y particularmente la administración pública, han cambiado sus criterios técnicos de racionalidad, para esta investigación, ha cambiado "la filosofía del quehacer de la administración pública".

Siguiendo la exposición del maestro Uvalle Berrones, los principios filosóficos de la nueva racionalidad del Estado mexicano, son los siguientes:

1.- La vuelta al mercado como alternativa y solución de los grandes males que aquejan a la economía y la sociedad capitalistas.

2.- La privatización postula como nueva racionalidad estatal, la disminución de la actividad del Estado en la sociedad civil.

3.- Depuración de zonas administrativas consideradas no útiles y eficientes.

4.- Renuncia a la rectoría económica del Estado para que este únicamente fomente y estimule las inversiones privadas.

5.- Saneamiento de las finanzas públicas por la vía de la contracción del gasto y de la inversión productiva. <sup>11</sup>

Adicionalmente, se pueden agregar dos principios de racionalidad complementarios:

6.- El control de la inflación, generalmente a costa del crecimiento y el deterioro del nivel de vida de las mayorías.

7.- La apertura de la economía a la inversión extranjera y a la importación de bienes, con la consecuente dependencia cada vez mayor del capital internacional y la pérdida de soberanía que lleva implícita.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. P. 180.

Estos son los principios de racionalidad del Estado mexicano de la era de la modernización neoliberal, que se resumen en "reordenar la actividad del Estado disminuyendo su cobertura en la economía, [que] es el punto central que marca los ritmos y movimientos de la sociedad organizada que es el Estado..."

En síntesis, estos son los principios que rigen la modernización de la administración pública mexicana, que de conformidad con la doctrina neoliberal, parten de la consideración del Estado como una unidad económica más, por eso su eficiencia y eficacia no se mide a partir de su contribución al bienestar social y a la paliación de las desigualdades sociales propias del sistema, sino a partir de "1) el déficit en las finanzas públicas; 2) su contribución a la formación de capital; 3) los estados de pérdidas y ganancias que tienen las empresas [públicas]; 4) la capacidad de producción y productividad; 5) su incidencia en el mercado; y, 6) la conveniencia administrativa y financiera de que el Estado continúe administrando determinado tipo de actividad económica".<sup>12</sup>

### **6.3.- ¿ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO?: PRIVATIZACION, REDIMENSIONAMIENTO, DESREGULACION.**

Como parte del lenguaje propio de la modernización neoliberal del Estado, la administración pública y la sociedad, destacan los términos privatización, redimensionamiento y desregulación, que encuentran su significado en la idea del "adelgazamiento del Estado", que en sí es una doble falacia que pretende por un lado, encubrir la demanda neoliberal de reducir al máximo la presencia del Estado en la economía, y por el otro, pretende equiparar la reducción de las entidades públicas como instrumentos históricos de acción del Estado con el Estado mismo, como veremos más adelante.

**6.3.1.- Adelgazamiento del Estado.** La expresión adelgazamiento del Estado es una falacia si consideramos a este como "la sociedad organizada", es decir el producto de la interrelación de los miembros de una sociedad en un territorio, con un poder político soberano y un régimen jurídico único y que tienen objetivos comunes, producto de su

---

<sup>12</sup> *Ibidem.* P. 184.

historia. En estos términos, el Estado como poder organizado es único, indivisible, no se puede adelgazar ni ensanchar.

Lo correcto en todo caso sería referirse al "adelgazamiento" de la administración pública, es decir del órgano del Estado que relaciona a éste con la sociedad civil, lo que, para la doctrina neoliberal quiere decir, dejar en manos del capital privado aquellas actividades lucrativas en las que en determinado momento, el sistema económico-social, hizo necesaria la intervención del Estado, de conformidad con el modelo de acumulación, en otras palabras, devolver a sus propietarios originales la posesión de las mismas: a la sociedad civil capitalista, al grupo de poseedores del capital.

**6.3.2.- Privatización.** Como se mencionó al principio, ligado al adelgazamiento de la administración pública, se encuentra la privatización de la economía, que en términos generales se refiere a la transferencia de propiedad de las actividades económicas que realiza el Estado y que resultan potencialmente lucrativas para el capital privado. Al respecto la maestra Elena Jeannetti Dávila, señala que existen varias líneas de la privatización:

- 1.- Desregulación. Medio que elimina buena parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios
- 2.- La desincorporación de entidades públicas mediante la venta de acciones a una empresa privada.
- 3.- La venta de bienes de inversión a particulares.
- 4.- La contratación privada de servicios, tales como el mantenimiento y el aseo.
- 5.- Por la eliminación del sistema de subsidios.
- 6.- Por el principio que invoca que el cliente "es el rey".
- 7.- Por el abandono del sistema de méritos por el de audacia mercantil.
- 8.- Por el adelgazamiento del cuerpo burocrático. <sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Jeannetti Díaz, Elena. *Una tendencia mundial: la privatización*. *Revista de Administración Pública*, No 76, enero-abril de 1990. P. 46

Al respecto hay posiciones encontradas, los ideólogos de la modernización neoliberal argumentan la conveniencia de la retirada del Estado de la economía, porque aseguran que favorece la eficiencia, ayuda a sanear las finanzas públicas, el Estado puede centrar sus esfuerzos en aquello que verdaderamente es trascendente, sin embargo, *la realidad es que la privatización es un fenómeno complejo que pone al Estado en desventaja ante el protagonismo ascendente del capital:*

"...privatizar significa cambios en el orden jurídico formal, en el funcional, en el normativo administrativo y específicamente en el económico cuando entra en juego de manera significativa la economía de mercado. Implica una limitación gubernamental, dado que en la realidad no existe un mercado auténticamente libre sino un mercado regulado en mayor o menor grado por el Estado..."<sup>14</sup>

**6.3.3.- Desregulación.** Otro término igualmente ligado al adelgazamiento de la administración pública es la "desregulación", que supone la disminución o eliminación de requisitos legales y técnicos que significaban un obstáculo para la intervención del capital privado en determinadas actividades económicas: es el "medio que elimina buena parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios". Al igual que las demás prácticas relacionadas con el adelgazamiento de la administración pública, tiene como objetivo dejar el camino libre al capital privado para invertir donde mejor le plazca.

**6.3.4.- Redimensionamiento.** De manera similar, en la práctica, el redimensionamiento se refiere a la nueva correlación de fuerzas entre el Estado y la sociedad civil, que a partir de la privatización, representa un peso específico diferente y en condiciones favorables al capital, es decir, el **redimensionamiento** significa el cambio de las esferas de influencia del Estado ante la sociedad civil dividida en clases sociales, mientras el primero es obligado a retirar su intervención en la economía y por tanto en la segunda, la burguesía ocupa los espacios dejados por aquél.

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* 49-50 pp.

#### 6.4.- LA CREACION DE LAS SUPERSECRETARIAS.

En los primeros puntos observamos la naturaleza de la modernización del Estado mexicano, es decir, los principios de la nueva racionalidad técnica de la actividad de este y en particular de la administración pública, así como las principales, manifestaciones y significados de la misma. Es conveniente ahora, exponer otras transformaciones que han acompañado a la modernización de la administración pública, que forman parte de la tradicional reforma administrativa y que por su importancia en el momento y por los objetivos que perseguían, resultaron clave para la consolidación del régimen salinista y de su proyecto de modernización.

En este sentido destacan la creación de las super-Secretarías de Estado, que reciben dicho calificativo por la concentración de funciones y de facultades que en su momento lograron, razón por la cual, se constituyeron en grandes centros de poder político y administrativo.

Estas características las reunieron en su momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tan es así que sus titulares se constituyeron en serios aspirantes al "destape" para candidatos oficiales a la Presidencia de la República, de hecho de la segunda surgió el malogrado candidato oficial Luis Donaldo Colosio.

##### 6.4.1.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Como es de conocimiento general, a partir del 21 de febrero de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, absorbió las atribuciones de la hasta entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, convirtiéndose así en la dependencia rectora, no solo de la política de ingresos, sino también de la política de gasto, en una palabra, de las finanzas nacionales y de la asignación del gasto público.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> La concentración de atribuciones por parte de la SHCP, queda de manifiesto en el contenido del Artículo quinto transitorio del Decreto publicado el 21 de febrero de 1992, en donde se establece que: 'las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a ésta última, las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento, con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, que se entenderán atribuidas, en lo sucesivo, a la Secretaría de Educación Pública'. (*Ley Orgánica de la Administración Pública*, 31 ed., P. 7)

Los orígenes de dicha reestructuración hay que buscarlos en la política privatizadora del Estado modernizador, congruente con el nuevo modelo de acumulación: al pasar del llamado Estado empresario a otro regulador, ya no resultó coherente contar con una Secretaría para hacerse cargo de la asignación y control del presupuesto. Al reducirse el radio de acción de la administración pública, la asignación y el control de un gasto público menos cuantioso, implicó la reducción de la estructura administrativa encargada de realizar dichas funciones, ya que en congruencia con la Política Económica, se imponía reducir al máximo la asignación de recursos a esta fase del proceso administrativo público.

La absorción de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un ejemplo de la reforma administrativa de carácter estructural y de procedimientos y funcionamiento, como se señaló en los tipos de reforma, es decir, constituyó un reacomodo institucional que significó una redefinición de funcionamiento y una simplificación de procedimientos.

La concentración de facultades y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda de manifiesto si se hace mención de las que tenía antes de la reforma contenida en el Decreto del 21 de febrero de 1992, y las que adquirió a partir de la misma. De conformidad con el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente en ese entonces, las principales facultades que la SHCP ya tenía, antes de la entrada en vigor del citado acuerdo, se resumen como sigue, de acuerdo con las fracciones correspondientes:<sup>16</sup>

**Fracción I.-** "Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal".

**Fraciones II y III.-** Recaudar los ingresos de la Federación y del Distrito Federal por los conceptos que señale la Ley de Ingresos y las demás disposiciones fiscales.

**Fracción IV.-** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales.

**Fracción V.-** "Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación".

---

<sup>16</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 1984., Editorial Libros Económicos. 22-24 pp.

**Fracción VI.-** Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales.

**Fracción VII.-** Planear, coordinar, vigilar y evaluar el sistema bancario del país.

**Fracción IX.-** Realizar o autorizar todas las operaciones en las que se haga uso del gasto público.

**Fracción X.-** "Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal".

**Fracción XIII.-** "Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito".

**Fracción XIV.-** "Representar el interés de la Federación en controversias fiscales".

**Fracción XV.-** Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

A las principales funciones y atribuciones que ya poseía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se anexaron las que en su momento fueron de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las cuales destacan por su importancia en el quehacer de la administración pública, las siguientes, de acuerdo a las fracciones del Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente antes del Decreto del 20 de febrero de 1992: <sup>17</sup>

**Fracción I ( I ).-** Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional correspondiente. <sup>18</sup>

**Fracción V (XIV).-** Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal.

**Fracción VI (XV).-** Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

**Fracción VII (XVI).-** "Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal".

<sup>17</sup> *Ibidem.* 24-28 pp. Además, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* 1994, Editorial Porrúa, S.A., 21-23 pp.

<sup>18</sup> (\*) Entre paréntesis están las fracciones correspondientes al Artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* vigente a partir del 20 de febrero de 1992.

**Fracción VIII (XVII).**- "Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos".

**Fracción XVII (XIX).**- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica.

**Fracción XI (XX).**- Fijar los lineamientos para la formulación del informe presidencial.

**Fracción X (XXI).**- "Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal".

**Fracción XV (XXII).**- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios que impliquen modificaciones a la estructura orgánica básica de la administración pública federal.

**Fracción XVI (XIII).**- "Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación".

Como puede apreciarse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se constituyó en una dependencia con amplias facultades y atribuciones, que la convirtieron en el eje sobre el que gira la política económica del Estado mexicano. Su titular también pasó a ser un personaje con un amplio poder no solo administrativo sino también político, situación que lo llevó a convertirse en uno de los principales aspirantes al "destape" característico del presidencialismo mexicano.

En relación con los tipos de reforma de la administración pública, el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye un ejemplo típico de una transformación orgánico-estructural y de funcionamiento. La concentración de las funciones de fiscalización, recaudación, planeación del desarrollo y asignación de gasto público y la consecuente concentración de atribuciones y poder, fue el resultado de la desaparición la Secretaría de Programación y Presupuesto, un órgano administrativo y un eslabón político muy importante dentro del sistema político mexicano, que por su papel como planeador del desarrollo y como asignador del gasto público, su titular aventajaba a sus compañeros de gabinete.

En relación con la reforma de la administración pública para efficientar los procedimientos y el funcionamiento del aparato público, la concentración de las políticas de ingresos y egresos en una sola entidad, perseguía compatibilizar dichas políticas, como un mecanismo para lograr uno de los objetivos macroeconómicos claves para el proyecto de modernización del Estado: el equilibrio de las finanzas públicas.

#### 6.4.2.- LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Otra dependencia que surgió en la era de la modernización neoliberal, fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que paradójicamente fue creada cuando el desarrollo social, era la antítesis del neoliberalismo, caracterizado por ampliar cada vez más la brecha entre ricos y pobres y concentrar cada vez más la riqueza en pocas manos.

La SEDESOL siguió a la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mediante el Decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 25 de mayo de 1992. En el Artículo 8o. transitorio del citado Decreto, se señala que 'las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, en los términos de este decreto'.<sup>19</sup>

En el mismo Artículo transitorio se hace mención de que, además de las atribuciones de la ex-SEDUE, la SEDESOL adquiere atribuciones antes conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de planeación del desarrollo social y apoyos para la creación de empresas de interés social, y de la Secretaría de Educación Pública, aquellas relacionadas con el interés general de los pueblos indígenas.

Por las amplias facultades y atribuciones de la recién creada Secretaría, no tardó en asegurarse el papel protagónico de su titular en la sucesión presidencial que se aproximaba, lo que fue comprobado en parte con el "destape" del entonces Secretario de Desarrollo

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública, 31 ed., P. 8.

**Social:** Luis Donaldo Colosio, como el primer candidato oficial a la Presidencia de la República.

De conformidad con el calificativo que recibió, como la "secretaría del pronasol", en alusión al programa neoliberal para paliar la extrema pobreza, engendrada por el propio modelo de desarrollo, a la Secretaría Desarrollo Social, le fueron conferidas atribuciones que directa o indirectamente tuvieran que ver con el desarrollo social y la protección de la ecología. De acuerdo con el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, destacan las siguientes atribuciones:

**Fracción I.-** "Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología".

**Fracción II.-** Proyectar y coordinar la planeación regional.

**Fracción IV.-** Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal y autorizar las acciones de inversión que deriven de sus facultades, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Fracción XV.-** "Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente..."

**Fracción XVI.-** "Determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal...Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias..."

**Fracción XVII.-** Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal, destinados o no a un servicio público, cuando no estén encomendados a otras entidades públicas.

**Fracción XVIII.-** "Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social.

**Fracción XIX.-** "Ejercer la posesión y propiedad de la federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlos en términos de ley.

**Fracción XX.-** "Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y paraestatal..."

**Fracción XXIII.-** Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las demás dependencias de la administración pública y con los actores sociales.

**Fracción XXIV.-** Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental en coordinación con las demás dependencias competentes.

**Fracción XXVIII.-** "Normar el aprovechamiento de la flora y la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlas y desarrollarlas, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca".

**Fracción XXXI.-** Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado.

**Fracción XXXII.-** "Proponer, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología".<sup>20</sup>

Volviendo al esquema de los tipos de reforma de la administración pública, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, constituye una muestra de una reforma orgánico-estructural y de funcionamiento. Producto de la política económica neoliberal, la depauperación de los sectores sociales más empobrecidos se profundizó; además, el "éxito" del Programa Nacional de Solidaridad, como eje de la Política Social del régimen salinista, la dispersión de las políticas de desarrollo en diversas dependencias y la vinculación de la ecología con el desarrollo social, hacían necesaria la aparición de una dependencia que cumpliera con las expectativas de institucionalizar la política social neoliberal, de concentrar las acciones de desarrollo social y de poner énfasis en la conservación de la ecología.

La desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que además hereda las atribuciones de su antecesora y absorbe todas aquellas relacionadas con el desarrollo social, antes encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto y después a la Secretaría de Hacienda y Crédito

---

<sup>20</sup> *Ibidem.* 23-28 pp.

**Público, y las de la Secretaría de Educación Pública, ponen de manifiesto, los tipos de reforma administrativa mencionados.**

Por último, conviene relacionar la aparición de las super-Secretarías, con los tipos de reforma de la administración pública de acuerdo a los objetivos perseguidos. Lo que se puede ver a simple vista, es que la concentración de atribuciones en ambas dependencias, obedeció en primera instancia, a su adecuación a la política económica neoliberal: como una de las prioridades era alcanzar el superávit en las finanzas públicas, la concentración de las atribuciones de recaudación y asignación del gasto, como medio para lograrlo, parece ser uno de los principales motivos de la aparición de la super-Secretaría de Hacienda; por otro lado, la necesidad de paliar la desigualdad social causada por el modelo de acumulación neoliberal y de institucionalizar el instrumento neoliberal para combatirla, el Pronasol, dieron origen a la otra supersecretaría, la de Desarrollo Social.

Además de lo mencionado anteriormente, la SHCP y la SEDESOL, compartieron el privilegio de tener como sus titulares a dos de los tres presidenciables, (el otro lo albergaba el Departamento del Distrito Federal), por lo que la discrecionalidad política del Presidente como cabecilla del llamado "grupo compacto", parece ser otro factor que contribuyó a la creación de ambas superdependencias: desde su aparición se perfilaron como las sedes del candidato presidencial oficial, aunque siempre se dio ventaja al de la SEDESOL, que por las atribuciones de esta Secretaría especialmente creada para él, siempre se le consideró con más posibilidades, lo que al final fue confirmado.<sup>21</sup>

#### **6.5.- REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PARA ADAPTARSE A LA NUEVA REALIDAD.**

Como decíamos arriba, la reforma administrativa, puede ubicarse en tres vertientes causales: 1) para adaptarse a la realidad cambiante, 2) para ser compatible con la política económica

---

<sup>21</sup> Como es del conocimiento general, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, resultó el designado por el presidente en turno (como es una tradición en el sistema político mexicano), y seguramente hubiera sido elegido como Presidente de la República, si tomamos en cuenta que el triunfador nuevamente fue el partido oficial, pero el fin trágico de éste, el 22 de marzo de 1994, dio un golpe de suerte a Ernesto Zedillo Ponce de León.

y, 3) por discrecionalidad política; es a la primera forma a la que centraremos nuestra atención en este punto.

La reforma para adaptarse a la realidad cambiante, es aquella vertiente que responde a las necesidades que el desarrollo de la propia sociedad provoca, y que hasta cierto punto, es independiente de la política económica y de la discrecionalidad política, dado que son cambios que deben darse no importando el modelo de acumulación y/o el régimen en turno. En ese sentido, los principales cambios administrativos realizados en este sexenio que reúnen tales características son: 1) la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las correspondientes a cada una de las entidades federativas, 2) la aparición del Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico, 3) la integración de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, 4) la independencia del Banco de México y, 5) la integración de la Coordinación de Seguridad Nacional.

Para los objetivos de la presente investigación, en particular de este apartado, que son ejemplificar la reforma administrativa para adaptarse a la complejidad de la sociedad y los nuevos problemas y demandas que implica, solo abordaremos en términos generales, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares en las distintas entidades del país.

#### **6.5.1.- UN EJEMPLO: LA CREACION DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS SIMILARES EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Como decíamos al principio de la presente investigación, la modernización del Estado mexicano, hay que ubicarla en la crisis mundial del capitalismo y todas sus secuelas: diferenciación social, resurgimiento del protagonismo de la sociedad civil, imposibilidad de los partidos políticos y del gobierno para encausar por la vía tradicional las crecientes demandas, e indisponibilidad de recursos del Estado, que limitan aún más su capacidad de respuesta, entre otras.

Decíamos también, que si bien es cierto, estas secuelas eran el común denominador de las sociedades capitalistas modernas, en los países dependientes, como es el caso de México, esta situación era más evidente.

Ante lo anterior, es que el Estado y, en particular, la administración pública, con el poco margen que tiene para responder a las necesidades y demandas reproducidas en forma geométrica, tiene que hacer las acciones conducentes a dar respuesta a esas demandas por la vía institucional, haciendo suyas las demandas de la sociedad y satisfaciéndolas mediante actos de autoridad.

En este contexto es en el que tiene lugar la creación de la CNDH. Frente a una complejidad social cada vez mayor y una multiplicidad de necesidades, las organizaciones sociales empezaron a exigir al Estado la satisfacción de las mismas, sin embargo, pronto entendieron que aunado a la falta de los recursos económico-financieros disponibles y suficientes del Estado, se enfrentaban a un régimen autoritario que no estaba dispuesto a permitir que se pusiera en entredicho su capacidad para mantener el orden, aún a costa de la violación sistemática de los "derechos humanos".

Es ante esta situación que las organizaciones civiles crean sus propias entidades pro-defensa de los derechos humanos, como un mecanismo para poner al descubierto los medios de que se estaba valiendo el Estado para acallar a una sociedad que demandaba resarcir la culpa de éste en el diseño de *una política económica y social que había creado un sistema económico y social cada vez con menos oportunidades para la mayor parte de la sociedad*. Es así como a las demandas referidas, se sumaba una más: el respeto y la defensa de los derechos humanos.

En un principio, como ya se dijo, fueron las propias organizaciones no gubernamentales las que crearon sus entidades pro-defensa de los derechos humanos, las cuales se multiplicaron. Tomando en cuenta la autonomía de la sociedad civil en la defensa de los derechos fundamentales y la multiplicidad de demandas en este sentido, el Estado y particularmente la administración pública, se vio en la necesidad de institucionalizar la

satisfacción de esa demanda, dando lugar al surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares en las 32 entidades federativas.

A tres años de su creación (el 6 de junio de 1992) y de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica correspondiente, (el 29 de junio de 1992), la CNDH ha puesto de manifiesto varias situaciones que revelan 1) las condiciones que dieron origen a su creación, 2) las limitaciones que enfrenta por su carácter de institución del Estado y, 3) las limitaciones propias de la inexistencia de sanciones para aquellos servidores públicos que se niegan a acatar las recomendaciones o a atenderlas con la inmediatez requerida.

La aparición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, muestra el reconocimiento oficial de que, efectivamente la violación de estos derechos, es una práctica común, es decir, que "la violación de los derechos humanos por parte de diversos órganos del Estado, en particular por dependencias gubernamentales de aparente procuración de justicia, señaladas como responsables directas o indirectas de un sinnúmero de atrocidades ante la impotencia de la ciudadanía; asimismo, no menos grave ha sido la acentuada lentitud con que opera el poder judicial (federal y locales) en todas y cada una de las fases de los procesos a que son sujetos los particulares, circunstancias que no pocas veces llegan a lesionar derechos humanos [de igual manera, pone de manifiesto] la ineficacia e ineficiencia de las instancias que legalmente tienen la atribución de hacer guardar el principio de legalidad sobre el que descansa la validez del sistema normativo..."<sup>22</sup>

Dicha situación, queda al descubierto por la cantidad de recomendaciones que la Comisión ha emitido. Según el texto del VI informe de gobierno, del sexenio 1988-1994, desde su creación hasta esa fecha, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un total de 31 mil quejas (más de una por hora).

Decíamos que uno de los problemas que enfrenta la CNDH, se refiere a la falta de autonomía, el cual radica básicamente en su supeditación al poder ejecutivo, siendo que la mayoría de sus recomendaciones van dirigidas precisamente a excesos de miembros de ese poder. Es por esta razón que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a criterio del

---

<sup>22</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto. *Ley Orgánica de la CNDH*. Uno más uno, 27 de mayo de 1993. P. 3.

columnista Alvaro Cepeda Neri, está viciada de origen, ya que "...tiene frente al propio Poder Ejecutivo Federal, serios obstáculos para llevar, hasta sus últimas consecuencias, sus funciones muy cercanas a un auténtico *ombudsman*. Sobre todo si el titular del Ejecutivo...se encuentra en la disyuntiva de apoyar a la CNDH contra uno de sus subalternos o de apoyar a este contra la CNDH..."<sup>23</sup>

Para el logro de esa autonomía necesaria, el citado columnista propone como única alternativa la verdadera autonomía de las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la nacional como las de las entidades federativas, por lo que señala que es necesario que la CNDH "... sea un órgano autónomo y que rinda cuenta y razón de su función al Congreso General. De otra manera, además de ser jueces y parte, [las comisiones de derechos humanos] servirán únicamente para *simular* que en este país se defienden los derechos humanos, como ha sido hasta hoy".<sup>24</sup>

Aún con las limitaciones derivadas de su subordinación al ejecutivo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha permitido la ventilación de muchas muestras de la violación sistemática de los derechos humanos y aunque sea de manera parcial ha resarcido los efectos de dicha violación, si embargo, aunado a las limitación producto de la falta de autonomía del Ejecutivo, hay que señalar las derivadas de la limitación de facultades y de falta de colaboración de las dependencias encargadas de castigar a los culpables.

Al respecto, el exasambleista y miembro de la Fundación para la Defensa y la Legalidad: Causa Común de los Mexicanos, Miguel Sosamontes, "...advierte sobre la necesidad de ampliar facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares del Distrito Federal y estatales, para que puedan revocar decisiones de jueces cuando una investigación así lo determine...más allá de recomendaciones, las comisiones defensoras de los derechos humanos deben adoptar un fuerza superior a partir de una legislación que permita desmitificar los centros de poder".<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Cepeda Neri, Alvaro. *Conjeturas*. La Jornada, 17 de agosto de 1993. P. 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*. P. 4.

<sup>25</sup> *Piden ampliar facultades de las comisiones de derechos humanos*. En la Jornada, 26 de diciembre de 1993. P. 14.

En torno a las mismas limitaciones de las comisiones de derechos humanos, el presidente de la Comisión Nacional, Jorge Madrazo Cuellar, al presentar su primer informe de labores, "lamentó la resistencia que ha habido entre las autoridades judiciales federales, el fuero común y 17 gobernadores que han cumplido de manera parcial 297 recomendaciones de un total de 529, expedidas desde su creación, el 6 de junio de 1992".

Ante lo anterior, mencionó que a la Comisión que preside, "no le basta que los servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos hayan sido destituidos y que las averiguaciones previas se hayan perfeccionado y consignado, sino que es menester que los juzgadores libren las órdenes de aprehensión y que éstas sean debidamente ejecutadas".<sup>26</sup>

Con todas las limitaciones que se han señalado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares en las entidades federativas, como órganos de la administración pública, se han convertido en instancias importantes que ponen de manifiesto la necesidad de que el Estado y sus instituciones se adapten a una sociedad cada vez más compleja, pues no hay que olvidar que las comisiones de referencia, han sido creadas en respuesta a una necesidad y una demanda constante de la sociedad: la Protección de los Derechos Humanos.

La demanda de la sociedad o el reconocimiento por parte del Estado y de la administración pública, de la problemática social derivada de la complejidad de la misma, es el común denominador de la reforma administrativa para que el Estado se adapte a la realidad.

---

<sup>26</sup> Lomas, Emilio y Olmos, José Gil. *Lamenta Madrazo Cuellar incumplir recomendaciones de la CNDH*. La Jornada, 4 de junio de 1993. 1 y 20 pp.

## **CONCLUSIONES: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO.**

**I.- La modernización del Estado mexicano de 1988-1994, responde a una tendencia mundial de replantear su papel del Estado en la sociedad en general y en la economía en particular, de conformidad con la recomposición del capitalismo como régimen económico, político y social hegemónico; es una modernización para la reestructuración del capitalismo en México.**

**Los aspectos e instrumentos de la modernización del Estado mexicano, directa o indirectamente y con todas sus características específicas, tienen el mismo origen y el mismo objetivo: la recomposición del capitalismo.**

**II.- El hecho de que la sociedad mexicana haya aceptado el proyecto de modernización neoliberal, que supone como prerrequisito el abandono de los principios del "Estado benefactor", que bien que mal y con todas las salvedades del caso, venía cumpliendo las obligaciones dictadas por el constituyente de 1917 portavoz de la Revolución Mexicana; se debe a que no existe un proyecto contrahegemónico vivo.**

**La sociedad civil mexicana en general sigue mostrando un escaso desarrollo político, por esa razón sigue su culto al Estado y particularmente al Poder Ejecutivo, siendo este el abanderador de la modernización, el reflejo condicionado fue aceptarlo. Por otra parte, las otras fuerzas políticas que trataron de anteponer un proyecto alternativo (continuista), fracasaron en su intento y ante el avance del proyecto modernizador optaron por retomar**

algunas propuestas de aquel, lo que se tradujo en pérdida de credibilidad como alternativa real.

III.- La modernización del Estado como sociedad organizada, fue presentada por el discurso oficial como un proceso integral, sin embargo, desde un principio se observó la prioridad que se daba al aspecto económico.

La modernización de la política económica es la que ha llegado más lejos, en el sentido de que se han institucionalizado sus instrumentos y se han proyectado hacia el futuro, ese es el espíritu de los mismos: 1) la política de los pactos sigue vigente puesto que estos solo han cambiado de nombre pero su esencia sigue trascendiendo como forma de concertación cupular de los sectores sociales tradicionales; 2) cumpliendo con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales encabezados por el Fondo Monetario Internacional, se inició y continúa la privatización de la economía como medida para salir de la crisis; 3) en su momento, se logró renegociar la deuda externa con lo cual se adquirieron compromisos como la intensificación de la privatización, a cambio de asegurar más préstamos; y, 4) se firmó el Tratado de Libre Comercio, con lo que México pasó a ser socio de la región económica más grande del mundo y abrió sus fronteras al capital y al comercio mundial.

En contraste con los logros de la modernización de la política económica, la modernización de la política política es la más atrasada, siguen pendientes las nuevas reglas del juego político y los instrumentos que permitan encausar el descontento causado por los efectos de la política económica y social. En el mismo sentido, sigue pendiente la legislación que

además de dar legalidad a los procesos electorales, les de credibilidad y sea la garantía de la alternancia en el poder y la base sobre la que descansa la democratización política de la sociedad.

**IV.- Las clases trabajadoras:** obreros, campesinos y clase media baja, son quienes han tenido que ver reducido su nivel de vida en general, es decir, son los que han tenido que cargar con los costos de la modernización del Estado mexicano para la recomposición del capitalismo.

El desempleo y el subempleo generalizado son características comunes; el aumento de los precios de la canasta básica que en este periodo han alcanzado un nivel de 350%, en contraste con una pérdida real del poder adquisitivo del salario que asciende a un 60%, es otro precio que han tenido que pagar.

**V.- De acuerdo con el enfoque teórico del presente trabajo,** la modernización de la política económica pasó a convertirse en el eje donde confluyen todas las vertientes de la modernización del Estado mexicano, además de que es la que más lejos ha llegado, si partimos de que las políticas del Estado tienen como finalidad institucionalizar las soluciones a las problemáticas respectivas. En este caso por ejemplo, todos los instrumentos de la modernización de la política económica han pasado a constituirse en prácticas comunes del gobierno del Estado, por lo que ya forman parte de la legitimidad de éste y cuentan ya con la legalidad necesaria, como veremos más adelante.

Los instrumentos de la modernización de la política económica, han pasado a constituirse en prácticas comunes de Estado y sociedad y como parte de la institucionalidad que han alcanzado, han pasado de propuestas y prácticas del régimen que las impulsó, a políticas del Estado mexicano.

En el mismo sentido sus limitaciones radican en que, si bien es cierto han alcanzado ciertos resultados macroeconómicos relativos, estos no se han traducido en beneficios para las empresas medianas y pequeñas ni para los trabajadores, que son los que cargan con el costo de la modernización. Por esta razón es que, dichos instrumentos se están reconsiderando:

1.- La política de los pactos, con todas sus limitaciones ha logrado estabilizar la economía a través del control relativo de la inflación. Ha dado resultados a este nivel, sin embargo, por los costos que ha implicado para las clases trabajadoras y por su carácter cupular, actualmente muestra ciertas deficiencias, como el incumplimiento de los supuestos compromisos por parte del gobierno y del sector empresarial y la exclusión de la concertación a los verdaderos protagonistas, todo parece indicar que, sin abandonarla como tal, si sufrirá cambios tendientes a revitalizar su eficacia como estabilizador de la economía; actualmente ya se están debatiendo los términos del lo que será el nuevo esquema de concertación.

2.- La privatización de la economía, como la más pura expresión del neoliberalismo, ha puesto y sigue poniendo en manos del capital nacional e internacional, muchas áreas económicas que han resultado rentables para este. En ese sentido la burguesía nacional y

extranjera y el neoliberalismo, han logrado sus fines, sin embargo, los objetivos que decía perseguir, están lejos de alcanzarse: a) las empresas en general no se han modernizado ni han adquirido el nivel de competitividad nacional e internacional que buscaban, b) los ingresos obtenidos por la privatización han sido insuficientes para revertir la escasez de recursos por parte del Estado, por lo que no se han traducido en beneficios reales para las víctimas del neoliberalismo ni han logrado reducir el monto de la deuda externa y, c) las unidades económicas privatizadas no han logrado el grado de excelencia perseguido.

3.- La renegociación de la deuda externa, si bien es cierto en su momento representó un triunfo psicológico del régimen salinista sobre la economía y la sociedad en su conjunto, que en la práctica se convirtió en pérdida de soberanía económica y en el compromiso de adoptar como modelo de acumulación el neoliberalismo; con el tiempo volvió a mostrar su verdadera esencia:

Como el capital en general, el objetivo de los préstamos de los organismos financieros internacionales a los gobiernos de los países como México, no es lograr el desarrollo económico de éstos sino obtener utilidades, por lo que la deuda externa se basa en esquemas que la hacen prácticamente impagable, por el contrario se hacen necesarios nuevos préstamos para cubrir los intereses y el monto de la deuda anterior, y así sucesivamente. Esto es lo que explica el hecho de que la deuda externa mexicana haya pasado de 80 mil millones de dólares (después de la renegociación) a 150 mil millones actualmente, con el inconveniente de la pérdida de la soberanía en todos los sentidos y el costo que ha significado para el pueblo mexicano en general la implementación del modelo de acumulación neoliberal.

4.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es la más pura expresión de la apertura de la economía al capital y al comercio internacional, aconsejada por el neoliberalismo como una de las estrategias para la recomposición del capitalismo en el mundo. Su concreción significó entre otras cosas a) un triunfo del proceso de modernización del Estado mexicano impulsado por el régimen salinista, b) la garantía de materias primas para las economías canadiense y estadounidense, c) el aseguramiento de mercado para la sobreoferta de dichas economías y, d) la posibilidad de colocar en esos mercados la producción de las empresas competitivas mexicanas.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que fue presentado como la panacea del desarrollo del capitalismo en México, se ha convertido en una dependencia económica cada vez mayor hacia los vecinos del norte. La inversión extranjera proveniente de los socios ha consistido principalmente en capital especulativo, las mercancías extranjeras originarias han invadido y desplazado a la economía nacional, y los mercados potenciales para las mercancías nacionales en realidad son restringidos, si se toma en cuenta la incompetitividad de la mayoría de las empresas nacionales. Aunque en los últimos meses se ha reducido el déficit de la balanza comercial, no significa que esté en camino la competitividad, más bien es el resultado de la devaluación del 250% que ha sufrido el peso mexicano.

VI.- En relación con la modernización de la política política, sigue pendiente un acuerdo entre las principales fuerzas políticas, con partido y sin partido, que conduzca hacia la transición democrática, así como la legislación electoral que haga Ley este acuerdo y cumpla las expectativas de los partidos políticos y de la sociedad en general, en lo que se refiere a 1) la

ciudadanización de la organización, el desarrollo y la calificación de los resultados de las elecciones; 2) la equidad de los partidos políticos en la disposición de recursos y en los espacios en los medios masivos de comunicación, así como el establecimiento real de topes en los gastos de campaña, 3) la separación orgánica, política y económica del Partido Revolucionario Institucional respecto al gobierno; y 4) la coalición de organizaciones políticas y sociales para participar en las elecciones. A lo anterior, hay que agregar otros aspectos del escenario político nacional, que marcarán el rumbo del futuro próximo, entre los que destacan los siguientes:

a) Dentro de los nuevos actores políticos destaca el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que con su aparición activa en el día en que la "profecía salinista" había señalado como el inicio del ingreso al "primer mundo" (el 1o. de enero de 1994, entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), despertó del letargo en el que se encontraba la sociedad mexicana y la incitó a verse así misma. Sus orígenes: la marginación y el atraso ancestral de las comunidades indígenas, y sus demandas de alcance nacional relacionadas con la necesidad de una transición del país hacia la democracia y con la responsabilidad del gobierno salinista en la depauperación del pueblo mexicano en general, hicieron que la organización rebelde se convirtiera en poco tiempo en el portavoz de amplios sectores de la sociedad civil mexicana, lo que le valió sentar en la mesa de negociaciones al gobierno.

b) Por lo anterior, el futuro del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y los resultados de las negociaciones con el gobierno, cobran un gran significado para el futuro próximo del nuevo juego político nacional.

**c) La verdadera refundación del Partido Revolucionario Institucional, es decir su constitución como un verdadero partido político independiente del gobierno, es un asunto de vital importancia para la verdadera transición a la democracia, por lo que la voluntad que muestren el gobierno en turno y los altos jerarcas del partido, será decisiva al respecto.**

**El repunte mostrado por el PRI en los comicios posteriores al "desastre de 1988", más que a la refundación anunciada por sus dirigentes, se debió a la revitalización que le vino dada por el Presidente de la República, mediante la identificación tácita de sus acciones de gobierno con las del partido.**

**d) Otra situación que sigue pendiente es la relacionada con el verdadero ejercicio de los derechos políticos por parte de los habitantes del Distrito Federal, es decir, con la elección directa de sus gobernantes y sus representantes políticos en todos los niveles.**

**VII.- En relación con la modernización de la política social y tomando en cuenta los sustentos de la misma y los intentos por dejar a las fuerzas del mercado varias de las prerrogativas del Estado en favor de los que menos tienen, es conveniente mencionar lo siguiente:**

**Acorde con la modernización neoliberal del Estado, la modernización de la política social se fundamentó en la retirada de aquel como el soporte principal de esta y subordinó en gran medida sus logros a los de la política económica, es decir, la creación de empleos bien remunerados y el incremento real de los salarios, sería la base sobre la que descansarían los logros de la política social, de los ingresos de los trabajadores saldrían los recursos para financiar los espacios dejados por la retirada del Estado.**

Bajo esta perspectiva, el Estado mexicano paulatinamente iría dejando a la población no catalogada como en pobreza extrema, la carga de los gastos por concepto de desarrollo social, ya que para los mexicanos en esta situación estaba lista una política pública: el Programa Nacional de Solidaridad, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema. Es decir, al parecer el Estado solo se encargaría de esta gran porción de la sociedad en tanto se erradicaba su situación, ya que posteriormente tendría un trato igual que el resto de los mexicanos: ellos mismos financiarían su desarrollo social.

De acuerdo a lo anterior, el Pronasol pasaba a convertirse en el eje sobre el que giraría la política social del Estado mexicano. Sin embargo, los criterios políticos con los que se asignaron sus recursos y la falta de complementariedad en los logros de la política económica, hicieron que la modernización de la política social fracasara por el momento.

Además de acuerdo con la retirada del Estado de la política social, se intentó dejar lo más pronto posible a las leyes del mercado, algunos aspectos de la política social tradicionalmente tutelados por el Estado, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social y el intento de quitar a los inquilinos la protección de la Ley en materia de arrendamiento de vivienda. Sin embargo, la oposición inmediata de los directamente implicados, el sindicato y los trabajadores del IMSS, por un lado y los inquilinos agrupados en el Movimiento Urbano Popular, las movilizaciones en apoyo, obligaron al gobierno a reconsiderar por el momento la responsabilidad histórica del Estado en estos aspectos.

En conclusión, se puede decir que el fracaso de la política social radica en que por principio estuvo supeditada a los logros de la política económica, por esa razón al no crearse los

empleos bien remunerados y al no recuperar el poder adquisitivo de los salarios, los objetivos sociales tampoco se alcanzaron; por el contrario, se perdieron empleos y el poder adquisitivo de los salarios se redujo considerablemente. Por otro lado, la porción de marginados creció y en ese sentido el Pronasol fracasó, puesto que resultó insuficiente, no digamos para erradicar la pobreza extrema, sino para reducirla considerablemente.

**VIII.-** La modernización jurídica tuvo como blanco principal el llamado "constitucionalismo social mexicano", puesto que su contenido era radicalmente opuesto a los principios del nuevo modelo de acumulación neoliberal. Destacan por dicho contenido los Artículos 27 y 123, por esa razón al primero ya se le derogó lo referente a la figura de propiedad social por excelencia, el ejido; en tanto el segundo sin que se haya reformado, en la práctica ya se vienen dando relaciones de producción acorde al nuevo modelo de acumulación, es decir, contradictorias con el texto constitucional y su Ley reglamentaria, por lo que su modificación formal es inminente.

La modernización legislativa derivó de tres circunstancias: 1) de la necesidad de hacer compatibles las normas que regulan las relaciones de propiedad con las relaciones sociales de producción, 2) de la necesidad de institucionalizar las nuevas relaciones producto del desarrollo de la sociedad y, 3) de la urgencia del régimen salinista por hacerse de legitimidad.

De acuerdo a lo anterior, la modernización del Artículo 27 constitucional es un ejemplo de la adaptación del derecho vigente al desarrollo de las fuerzas productivas, en este caso al modelo de acumulación neoliberal. Con las reformas a este Artículo, se pretendió preparar el

escenario para la privatización del ejido para hacer compatibles las condiciones del campo mexicano con los acuerdos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Con el nuevo marco legal se pretendió hacer de la tierra en general una mercancía más, con la idea de que al ponerla al juego de las leyes del mercado, con la idea de que el campo se capitalizaría.

Sin embargo la capitalización del campo no se dio y el espacio dejado por el Estado en ese sector socioeconómico, fue ocupado por una agudización de la crisis que vive el campo. Como resultado de lo anterior, el gobierno salinista implementó un programa de transición para el campo, el llamado Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO), lo que puso de manifiesto el fracaso de inmediato de las reformas al Artículo 27 constitucional como un atractivo para la privatización del campo.

Por lo que se refiere al Artículo 123 Constitucional, este aunque no ha sido objeto de reformas, en la práctica ya se vienen dando las condiciones materiales para que de un momento a otro se reforme dando cabida a las nuevas relaciones sociales de producción propias del nuevo modelo de acumulación neoliberal. El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, firmado en enero de 1992 fue el primer paso, el cual ha sido acompañado de la llamada flexibilidad salvaje y de la mutilación del Contrato Colectivo de Trabajo previsto en la Ley Federal del Trabajo, consistentes en la firma individual de convenios y cláusulas de productividad, son el principio de la obsolescencia de la legislación laboral para el nuevo modelo de acumulación. El caso extremo lo ejemplifica, la situación en que derivó el conflicto obrero patronal entre la empresa Volkswagen de México y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos, Volkswagen

de México (SITIAVV), donde se revocó sin causa justificable el veredicto favorable a los trabajadores y se renegó con el sindicalismo blanco. Por lo anterior la reforma del Artículo 123 Constitucional está en marcha, solo falta tiempo para que se plasme en el texto constitucional y en la Ley respectiva.

El caso de la modernización del Artículo 130 Constitucional, es un caso especial puesto que no forma parte del constitucionalismo social mexicano, sin embargo representa el ejemplo de las reformas jurídicas que el régimen salinista impulsó para hacerse de legitimidad, aprovechando que al margen de la ley se venían dando prácticas que habían rebasado el marco legal. Con dicha reforma las Instituciones religiosas adquirieron personalidad jurídica por lo que se hicieron sujetos de derechos y obligaciones, a cambio explícitamente podrán ejercer sus derechos políticos de acuerdo a la Ley respectiva, así como podrán disponer de propiedades necesarias para el desarrollo de sus actividades, e implícitamente, podrán participar en la impartición de educación de todo tipo, puesto que desapareció el ordenamiento legal que se los impedía.

IX.- La modernización ideológico-educativa del Estado mexicano, es el complemento necesario de la modernización de la política económica, los nuevos principios del modelo de acumulación de capital hacen necesaria una nueva ideología en general que los explique, los justifique, propicie su desarrollo y de hecho, construya el entorno ideológico social adecuado para reproducir las relaciones sociales de producción propias de dicho modelo de acumulación.

Acorde con lo anterior, la modernización ideológico-educativa se dio en dos frentes, por un lado, en la educación formal, que encuentra su fuente y medio de difusión, en la Escuela como el "aparato ideológico de Estado" por excelencia, y por otro, la educación informal, es decir en el ámbito de la opinión pública en general y en los medios masivos de comunicación, el espacio en donde se debaten los proyectos de gobierno y se construye el proyecto de Estado.

El proyecto modernización ideológico-educativa formal está contenido en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, donde se encuentran expresados los principios sobre los que descansa la educación propia del modelo de acumulación neoliberal, que se pone énfasis en la relación directa de esta con el trabajo productivo, en la participación más directa de la sociedad en la labor educativa y en los valores de la modernización del Estado. Dichos principios se materializaron en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, acordaron la "federalización de la educación básica", es decir, la transferencia de la responsabilidad educativa y de los recursos correspondientes a cada entidad federativa para cumplir los términos del acuerdo, sin embargo la culminación formal de la federalización de la educación básica se logro mediante la aprobación de la Ley General de Educación que vino a sustituir a la antigua Ley Federal de Educación.

Los principios de la modernización de la educación superior, sin que haya ley de por medio, se han venido materializando en la práctica, se han aumentado las cuotas de inscripción y de colegiatura, se ha generalizado el cobro por la mayoría de los servicios y trámites administrativos en las escuelas. En el mismo tenor las autoridades de las principales

instituciones de educación superior, han aceptado explícitamente los principios de la modernización ideológico-educativa, principalmente en lo que se refiere a la vinculación de la educación a ese nivel con el trabajo productivo y con el desarrollo empresarial.

Por lo que se refiere a la modernización ideológico-educativa informal, esta también avanza sin precedentes, principalmente en dos frentes:

a) El modelo neoliberal de acumulación que implica la retirada del Estado de la economía, por así decirlo, fomenta la liberación de las fuerzas reprimidas de la sociedad civil y permite el desarrollo de las ya existentes, encuentra en la opinión pública en general su medio de expresión, que como complemento a la labor realizada por la Escuela, moldea ideológicamente a la sociedad en torno del modelo de acumulación.

b) Igualmente, de acuerdo con el modelo de acumulación basado en la privatización de la economía y la apertura de la economía nacional al mundo, se han abierto las puertas al capital nacional y extranjero a los canales de telecomunicación y se ha fomentado la modernización tecnológica en telecomunicaciones. Lo anterior ha propiciado la competencia abierta entre las empresas poseedoras de los medios masivos de comunicación por ganarse al auditorio; la asociación de las cadenas radiales y televisivas con sus contrapartes extranjeras, principalmente norteamericanas, y la introducción de diarios y publicaciones internacionales.

Por lo anterior se puede concluir que la modernización ideológico-educativa, particularmente la relacionada con la escuela, tiene como objetivo primordial la reproducción y calificación de

la fuerza de trabajo. A su vez, junto con la educación informal, persigue reproducir las relaciones sociales de producción propias del modelo de acumulación neoliberal, es decir su objetivo es homogeneizar a la sociedad diferenciada en torno al proyecto modernizador.

Finalmente cabe agregar, que la entrada del capital internacional y de las programaciones y publicaciones extranjeras, los han convertido en sujetos activos de la reproducción de las relaciones sociales de producción, es decir de la modernización del estado mexicano, como lo dicta el capital internacional.

X.- Por lo que se refiere a la modernización de la Administración Pública, se puede decir que esta es la piedra angular de la modernización del Estado mexicano, puesto que fue el promotor, el impulsor o el ejecutor de los principales aspectos de la modernización de éste.

Como actividad del Estado, la Administración Pública, realiza básicamente dos funciones, de dominio político y de dirección administrativa de la sociedad, esta doble naturaleza de materialización de la dominación de la burguesía sobre las demás clases sociales y fracciones de clase y de conducción de las actividades económicas colectivas en oposición a las actividades privadas, la hace ser la piedra de toque de cualquier cambio social y estatal, lo que quedo confirmado con la modernización del Estado mexicano.

La modernización de la Administración Pública del Estado mexicano, pone de manifiesto la identidad o analogía entre los principios o criterios de racionalidad técnica de la administración pública y los del modelo de acumulación de capital. Lo anterior lo ejemplifica el caso mexicano: a raíz de la crisis del capitalismo en el mundo, entró en crisis el modelo de

acumulación hacia adentro que contaba con su complemento en el Estado de bienestar heredado de la Revolución Mexicana. En ese sentido la alternativa neoliberal para la recomposición del capitalismo en el plano internacional, basada en el modelo de acumulación hacia afuera, arrastró al Estado mexicano y a la administración pública, a proponer e impulsar este "nuevo modelo", que implica el cambio de criterios de racionalidad económica y de racionalidad técnica del quehacer administrativo público; esta es la característica principal que distingue la modernización de la administración pública de la tradicional reforma administrativa.

De acuerdo a lo anterior, el adelgazamiento del Estado expresado en la privatización, la desregulación y el redimensionamiento del Estado, esconde una doble falacia: 1) la imposibilidad de que el Estado como sociedad organizada se adelgace, puesto que es una institución histórica encargada de ejercer el dominio, lograr el consenso de las clases sociales y las fracciones de clase y de dirigir a la sociedad civil hacia el logro de los logros comunes y, 2) el ocultamiento de la verdadera redimensión de la sociedad organizada, es decir, el retiró de la actividad directa del Estado en la economía, para dar paso a la presencia de la sociedad civil encabezada por la burguesía en los espacios dejados por la administración pública como institución ejecutora de las decisiones de Estado, abriendo así una nueva correlación de fuerzas caracterizada por la hegemonía del capital financiero.

Sin embargo, no todos los cambios sufridos por la estructura gubernamental en este periodo conocido como modernización del Estado mexicano, se apegan a la caracterización anunciada, también se pueden apreciar transformaciones de tipo estructural y de funcionamiento como son los casos de la creación de las super-Secretarías de Hacienda y

**Crédito Público y de Desarrollo Social, que definitivamente, estuvieron relacionados con la discrecionalidad presidencial. Otro caso especial lo constituye, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue una respuesta del Estado a la complejidad creciente de la sociedad que hacía necesaria la institucionalización de la defensa de los derechos humanos.**

**XI.- Viendo en prospectiva la modernización del Estado mexicano, si bien es cierto ha logrado triunfos importantes como proceso histórico de recomposición neoliberal del capitalismo, y como proyecto de país diseñado por la clase dirigente, todavía está por verse su resultado final:**

**El deterioro del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, no puede prolongarse por tiempo indefinido, la concientización de la sociedad civil producto de las circunstancias adversas que ha tenido que enfrentar, puede ser el caldo de cultivo para el verdadero desarrollo y consolidación de esta.**

**La modernización del Estado mexicano sigue siendo un tema a debate, sus verdaderos alcances y las peculiaridades de la realidad mexicana son las que deben determinar el rumbo de esta, y no al contrario, la sociedad civil tiene la última palabra.**

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- AGUILAR CAMIN, HECTOR Y MEYER, LORENZO. *A la sombra de la Revolución Mexicana. Un ensayo de historia contemporánea de México 1910-1989*. México: Cal y Arena, 3a. ed., 1990, 313 pp..
- 2.- AGUILAR MONTEVERDE, ALONSO. *Dialéctica de la Economía Mexicana: del Colonialismo al Imperialismo*. Desarrollo económico. México: Nuestro tiempo S.A., 25a. ed., 1984, 239 pp.
- 3.- BASAÑEZ, MIGUEL. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*. Sociología y Política. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 7a. ed., 1988. 243 pp.
- 4.- CASTRO, FIDEL. *La crisis económica y social del mundo*. Sociología y política. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 3a. ed., 1985. 238 pp.
- 5.- CORDOVA, ARNALDO. *La Formación del Poder Político en México*. Problemas de México. México: Ediciones Era, S.A. de C.V., 15a. ed., 1987, 99 pp.
- 6.- COSIO VILLEGAS, DANIEL. *El Sistema Político Mexicano, las posibilidades de cambio*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México: Joaquín Mortiz, S.A., 13a. ed., 1981, 116 pp.
- 7.- DUVERGER, MAURICE. *Los Partidos Políticos*. Tr.. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Sección Obras de Política. México: Fondo de Cultura Económica, 1980. 459 pp.
- 8.- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México*. México: Porrúa, S.A , 96a. ed., 1993. 126 pp. y 102a. ed., 1994. 134 pp.

9.- GARZA MERCADO, ARIO. *Manual de técnicas de investigación*. México: El Colegio de México, 1972, 187 pp.

10.- GOMEZ TAGLE, SILVIA (Coordinadora). *Las elecciones de 1991: la recuperación oficial*. México: García Valdez Editores, S.A. de C.V. y la Jornada Ediciones, Disidencias, 1993, 534 pp.

11.- GONZALEZ CASANOVA, PABLO. *El Estado y los partidos políticos en México*. Problemas de México. México: Era, S.A. de C.V., 3a. ed., 1986, 257 pp.

12.- GRAMSCI, ANTONIO. *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado moderno*. Tr. José María Aricó. Cuadernos de la cárcel. México: Juan Pablos Editor, S.A., 1975. 334 PP.

13.- GUERRERO, OMAR. *El Estado en la era de la modernización*. México: Plaza y Valdez, S.A. de C.V., 1982. 162 pp.

14.- H. SABINE, GEORGE. *Historia de la Teoría Política*. Tr. Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1963. 677 pp.

15.- HEGEL, G.W.F.. *Filosofía del Derecho*. Nuestros clásicos. México: UNAM, 2a. ed., 1985. 340 pp.

16.- HEGEL, G.W.F.. *Propedéutico filosófica: Teoría del Derecho, de la Moral y de la Religión. (1810)*. Tr. Laura Mues Schrenk. México: Universidad Nacional Autónoma de México., 1984. 79 pp.

17.- HELLER, HERMAN. *Teoría del Estado*. Tr. Luis Tobío. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. 341 pp.

- 18.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Federal Electoral, 1991. 300 pp.
- 19.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Ed. Porrúa, S.A., 1994. 444 pp.
- 20.- JUAN PABLO II. *Carta Encíclica centesimus annus*. Documentos Pontificios 40. México: Librería Parroquia de Clavería, S/F., 117 pp.
- 21.- KLINSBERG, BERNARDO. *Cómo Transformar al Estado?: Más allá de mitos y dogmas*. Política y Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 103 pp.
- 22.- LABRA, ARMANDO. *Para entender la política económica de México*. México: 1987, 89 pp.
- 23.- LEEMANS, A.F. ETTAL. *Como reformar la Administración Pública*. Tr. Luis García Cárdenas. Sección de obras de Economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, 389 pp.
- 24.- LENIN, V.I.. *El Imperialismo fase superior del Capitalismo*. México: Ediciones quinto sol, S.A., S/F, 143 pp.
- 25.- LOPEZ DIAZ, PEDRO. *Marx y la crisis del Capitalismo*. México: Ediciones quinto sol, 1986, 256 pp.
- 26.- MACCIOCCHI, MARIA ANTONIETA. *Gramsci y la Revolución de Occidente*. Tr. José Sazbón. Biblioteca del pensamiento socialista. México: Siglo XXI Editores, 5a. ed., 1987. 396 pp.
- 27.- MAGUIRE, JOHN M.. *Marx y su Teoría Política*. Tr. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1984. 271 pp.

- 28.- MARX, CARLOS Y ENGELS, FEDERICO. *Obras Escogidas*. Moscú: Progreso, S/F. 831 pp.
- 29.- MARX, CARLOS. *Contribución a la crítica de la Economía Política. Introducción General a la crítica de la Economía Política*. Serie Juan Marinello No. 1. México: Ediciones Quinto Sol, 7a. ed., 1984. 308 pp.
- 30.- MARX, CARLOS. *El Capital: crítica de la Economía Política*. Tr. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. 3 vols.
- 31.- MARX, CARLOS. *Las Luchas de Clases en Francia de 1848-1850*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1980. 196 pp.
- 32.- MILIBAND, RALPH. *El Estado en la sociedad capitalista*. Tr. Francisco González Aramburu. México: Siglo XXI Editores, 1985, 273 pp.
- 33.- MORENO, DANIEL. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Ed. Paxmex, 1983, 647 pp.
- 34.- PAZOS, LUIS. *Libre Comercio: México-Estados Unidos de América, mitos y realidades*. México: DIANA, 1993. 330 pp.
- 35.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. *Introducción a la Administración Pública de México*. México: INAP-CONACYT, 1985. Tomo I.
- 36.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Ed. Libros Económicos, 1984. 123 pp.
- 37.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Ed. Porrúa, S.A., 1994. 1113 pp.

- 38.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Poder Ejecutivo Federal, 1989. 143 pp.
- 39.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: Poder Ejecutivo Federal. 1989, 203 pp.
- 40.- PONCE, ANIBAL. *Educación y Lucha de Clases*. México: editores Mexicanos Unidos, S.A., 1986. 245 pp.
- 41.- PORTELLI, HUGUES. *Gramsci y el Bloque Histórico*. Tr. María Braun. Sociología y Política. México: Siglo XXI Editores, 9a. ed., 1982. 162 pp.
- 42.- ROJAS, CARLOS ETTAL. *Solidaridad a debate*. México: El Nacional.
- 43.- RUIZ DUEÑAS, JORGE. *Empresa Pública: Elementos para el examen comparado. La Industria Paraestatal en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. 545 pp.
- 44.- SERRA ROJAS, ANDRES. *Derecho Administrativo*. México: Ed. Porrúa, 1977, 2 V., 1332 pp.
- 45.- STRAHM, RUDOLF H.. *¿ Porqué somos tan pobres?*. Tr. Ursula Oswald S.. México: Secretaría de Educación Pública, 1986. 237 pp.
- 46.- *Tendencias de la Administración Pública*. RAP. No. 76, enero-abril 1980. México: INAP, 145 pp.
- 47.- UVALLE BERRONES, RICARDO. "La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano". México: Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas.
- 48.- UVALLE BERRONES, RICARDO. *Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública*. Revista del IAPEN.

## **HEMEROGRAFIA.**

**1.- Diario el Financiero, de las siguientes fechas:**

**23 de julio de 1993, 24 de septiembre de 1993, 1o. de diciembre de 1993.**

**2.- Diario la Jornada, de las siguientes fechas:**

**18 de noviembre de 1991, 28 de agosto de 1992, 17 de septiembre de 1992, 24 de septiembre de 1992, 5 de octubre de 1992, 20 de octubre de 1992, 30 de octubre de 1992, 23 de noviembre de 1992, 17 de enero de 1993, 12 de febrero de 1993, 15 de febrero de 1993, 27 de abril de 1993, 28 de abril de 1993, 2 de junio de 1993, 4 de junio de 1993, 13 de julio de 1993, 18 de julio de 1993, 23 de julio de 1993, 29 de julio de 1993, 17 de agosto de 1993, 19 de agosto de 1993, 23 de agosto de 1993, 25 de agosto de 1993, 26 de agosto de 1993, 1o. de septiembre de 1993, 3 de septiembre de 1993, 6 de septiembre de 1993, 15 de septiembre de 1993, 25 de septiembre de 1993, 6 de octubre de 1993, 13 de octubre de 1993, 25 de octubre de 1993, 26 de octubre de 1993, 28 de octubre de 1993, 18 de noviembre de 1993, 8 de diciembre de 1993, 10 de diciembre de 1993, 18 de diciembre de 1993, 26 de diciembre de 1993, 27 de diciembre de 1993, 29 de diciembre de 1993.**

**3.- Revista El Cotidiano No. 31, septiembre-octubre de 1989.**

**4.- Suplemento México Internacional de las siguientes fechas:**

**julio de 1993 y de diciembre de 1993.**

**5.- Semanario Proceso, de las siguientes fechas:**

**12 de febrero de 1990 y 9 de marzo de 1992.**

**6.- Diario Uno más uno de las siguientes fechas:**

**17 de mayo de 1992, 27 de mayo de 1992, 14 de septiembre de 1992, 27 de mayo de 1993.**

**7.- Semanario Corre la voz No. 98, 14-20 de noviembre de 1991.**