

42
2ij

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL DISEÑO Y EJECUCION DE LA REFORMA DEL ESTADO EN

MEXICO (1988-1994)

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

P R E S E N T A :

M. CARMEN GUERRERO MUÑOZ

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D.F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

	Página
PROEMIO	
I. FORMACION DEL ESTADO DE BIENESTAR EN MEXICO	
(1934-1982)	1
A. Antecedentes	1
B. Consolidación del Estado de bienestar (1934-1960)	5
C. Declive del Estado de bienestar (1964-1982)	12
II. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR	21
III. IMPORTANCIA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PARA REORDENAR	
LA VIDA DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.	22
IV. EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO MEXICANO: LA REFORMA	
ESTATAL 1988-1994	31
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFIA	

PROEMIO

La dinámica transformadora que vive el mundo obliga a que México se integre y participe en ella de manera inteligente, mesurada y oportuna.

En este contexto, la reforma del Estado es una medida valiosa, ya que es concebida como un medio para elevar la eficiencia y la competitividad, ensanchar la democracia y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico y diferente, de acuerdo con los enfoques y necesidades de los distintos países.

El Estado se reforma debido al agotamiento de sus capacidades de gobierno, el cual deriva fundamentalmente de las transformaciones mundiales y del ritmo de cambio que se viene generando en la vida social. Para lograr este propósito, no se debe perder de vista que son las demandas de la sociedad la clave para emprender la reforma.

En el primer apartado de este trabajo se analizan los antecedentes y el proceso de creación y evolución del Estado de bienestar en México, para posteriormente presentar las etapas que precedieron a su consolidación, así como el declive del mismo.

En el segundo y tercer apartados se abordan las causas que provocaron la crisis del Estado de Bienestar, destacando la importancia del cambio estructural para reordenar la vida de la sociedad y el Estado.

En el cuarto apartado, se presenta el nuevo perfil del Estado mexicano y la reforma estatal.

Finalmente, con base en lo analizado se establecen las conclusiones.

I. FORMACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO (1934-1982).

A. Antecedentes

Desde el inicio de la Revolución de 1910, y hasta la promulgación de la Constitución en 1917, México vivió un período de inestabilidad.

A raíz de la lucha civil surgieron cambios estructurales, que fueron producto de las demandas sociales, en ellas se evidenciaba la necesidad de un Estado mexicano capaz de conjugar los intereses y las potencialidades de los diferentes sectores sociales y agentes económicos -nacionales y extranjeros- necesarios para alcanzar un desarrollo equilibrado.

Con ese fin el Congreso Constituyente de 1917 se convierte en el portavoz de las demandas sociales, el cual estaba integrado por artesanos, campesinos, profesionistas de reputación local y militares que habían alcanzado sus grados en el fragor de los combates.

La imperiosa necesidad de cambio, conduce a la reordenación de las estructuras políticas, económicas, sociales y educativas para dar paso a la creación de un Estado acorde con una sociedad emergente y a una nueva era de desarrollo mundial.

Así, el nuevo estatuto para participar en el aspecto socioeconómico viene a ser la Constitución Política de 1917, cuyos artículos se orientan hacia la formación de una nueva organización social; lo cual puede percibirse en:

El Artículo 3o., que establece que la enseñanza en México es libre, pero será laica la que se imparta en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la

enseñanza primaria, elemental y superior que se proporcione en los establecimientos particulares.

El Artículo 27, que menciona que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, así como evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El Artículo 28, que establece, entre otras cosas, que en nuestro país no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase.

*El Artículo 123, que contempla los asuntos relacionados con el trabajo y las condiciones en que éste se realice, las cuales **deben situar al hombre en la categoría de ser humano con derechos y obligaciones.***

La Constitución de 1917 proporciona las articulaciones necesarias y se convierte en la parte medular para que México se conforme como un Estado de Bienestar¹, el cual puede considerarse como el resultado de las conquistas sociales que, a su vez, fueron fruto de las luchas mantenidas desde el siglo pasado, identificadas y concatenadas con el proyecto nacional surgido de la Revolución de 1910.

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

Por su parte, el Estado² se configura para realizar tanto funciones de administración como de regulación; para estas últimas, debería operar mediante la actividad legislativa. También se tendrían que implementar y desarrollar políticas sociales en educación, salud, vivienda y transporte, así como adoptar medidas sistemáticas de subsidio, compensación y asistencia a los grupos socioeconómicos más débiles. En forma paralela, definir políticas laborales colectivas y de arbitraje estatal que amorticen los conflictos estructurales y coyunturales, con el objeto de lograr el cumplimiento de los compromisos formales entre las organizaciones, particularmente con los sindicatos y los partidos políticos.

Al ingresar México a una nueva etapa de desarrollo y ofrecer oportunidades para los capitales norteamericanos en la industria, el comercio y las finanzas, acontecen numerosos cambios sociales y económicos, tales como migración rural-urbana, crecimiento de la clase media, entre otros.

Por otro lado, el incremento de los bienes de capital de las empresas determina la acción de los nuevos gobiernos, a partir de 1920, los cuales disminuyen la participación del gasto administrativo e incrementan el gasto económico y social.

Es en la segunda década del siglo, cuando la organización de la propiedad se considera como uno de los problemas fundamentales del país, por lo que el Estado debe defender y propiciar la pequeña propiedad sin llegar, en la medida de lo posible, a

²El Estado es una unidad de dominación, de índole institucional, cuyos fines, con éxito de resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su dirigente. Max Weber. El Político y el científico, p. 12.

la expropiación, y repartir los terrenos nacionales. Es entonces cuando comienza a intervenir en la regulación de la propiedad.

El desarrollo urbano y el crecimiento del comercio, entre otros factores, exigen la creación de una infraestructura económica de apoyo con la que el país no cuenta; se crea el Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria, las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Por otra parte, después del asesinato del Presidente Electo Alvaro Obregón, el Presidente Plutarco Elías Calles propone la creación de un partido que agrupara en su seno a todas las facciones existentes, con el objetivo de "proveer un mecanismo a través del cual se resolvieran pacíficamente las múltiples controversias existentes en el seno mismo del grupo gobernante, especialmente aquellas provocadas por la transmisión del poder, a nivel local o nacional,"³ es decir, con la tarea primordial de aglutinar las fuerzas políticas del país. Así es como nace el Partido Nacional Revolucionario, en 1928, -hoy Partido Revolucionario Institucional.

Por lo tanto, la creación del Estado de bienestar en México da cabida a la responsabilidad que en la provisión de prestaciones sociales contrae el gobierno⁴ con carácter imperativo constitucional. Asimismo, esta institución se desarrolla por medio de

³ Meyer Lorenzo, "El Estado Mexicano Contemporáneo", *Lecturas de política mexicana*, pp. 14-15

⁴ El gobierno es la institución responsable de dirigir la vida en común de los ciudadanos para asegurar, en favor de ellos la vigencia del orden público, el goce de la libertad individual y el logro del bienestar social. Rina Aguilera Hintelholzer. "Apuntes del Seminario de Metodología", Segunda opción de titulación. Octubre 1995-enero 1996.

la Administración Pública⁵, la cual recoge la sobrecarga de la actividad estatal y se multiplica en sus fines, prestaciones, servicios, así como en su organización burocrática.

La Administración Pública se consolida como la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general y, en consecuencia, se ocupa de efectuar aquellas actividades relativas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La administración tecnificada, profesionalizada y reforzada en sus recursos operativos se convierte en clave de la acción política.

De tal suerte, el Estado de bienestar se convierte en distribuidor de bienes y servicios y -a su vez- se desempeña como productor y programador de unos y otros a través de instituciones que se crean con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención a las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorga al Estado mexicano.

B. Consolidación del Estado de bienestar (1934-1960)

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, el Estado interviene con mayor vigor en la vida económica del país.

El Plan Sexenal 1934-1940 precisa la intervención del Estado en el desarrollo con la voluntad política de planear y diseñar un programa de trabajo que hiciera énfasis en el

⁵ La Administración Pública es el gobierno en acción, es subrayar la función del Ejecutivo como fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal. El Estado se vincula a la sociedad a través de la Administración Pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. Es pues la Administración Pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Por eso la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases tanto en el consenso como en la represión". Ricardo Uvalle Berrones. El gobierno en acción, pp. 19-108.

problema de la tierra, que demandaba mayor atención dentro de las acciones económicas de este período.

La creciente intervención estatal requería coordinación, convirtiéndose en el motor que impulsa la tendencia a la planeación.

El principal objetivo del plan pretendía que éste fuera considerado como un instrumento del Estado, que constituyera un compromiso ante la nación para desarrollar una política económica, social y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en la lucha armada y que respondiera a las demandas obreras y al imperativo de reestructurar las bases de la expansión económica que el conflicto armado había alterado⁶.

El Plan aborda los aspectos referentes a la agricultura y el fomento, el problema agrario y la nueva organización y promoción agrícola, el riego, la riqueza pecuaria, la riqueza forestal, el trabajo, la economía nacional, las comunicaciones y obras públicas, la salubridad pública, la educación pública, gobernación, ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y obras constructivas para las comunidades. De manera especial, en el Plan se contemplaba el desarrollo de una intensa acción encaminada a elevar el nivel económico y técnico de las explotaciones agrícolas, combatiendo las formas rutinarias en el trabajo del campo, complementándolo con el establecimiento de centros de asesoría para la conveniente selección y distribución de semillas y fertilizantes⁷.

⁶ Aguilar Villanueva Luis F. *Política y Racionalidad Administrativa*, p. 59

⁷ Partido Revolucionario Institucional. *Plan Sexenal 1934-1940*.

Por lo tanto, la configuración del Estado de bienestar en México es el resultado de una forma particular de las luchas obreras, y da origen a una estructura administrativa que establece una relación específica entre el Estado y la fuerza laboral, relación que abarca el aprovisionamiento de bienes y servicios, pero que establece al mismo tiempo un control, en el cual la separación básica entre el trabajo y sus condiciones materiales de subsistencia quedan a cargo del Estado en una proporción más significativa.

El nuevo Estado de bienestar tiene que asumir ante la sociedad el compromiso de satisfacer las demandas de bienestar social y estar capacitado para mantener la estabilidad del sistema socio-económico, así como de favorecer las condiciones de producción.

Durante el cardenismo, para la consolidación del poder gubernamental y la aplicación del proyecto político-económico, se lleva a cabo la organización y el control político de los segmentos y grupos sociales. Cárdenas integra de manera estratégica la estructura del Partido Nacional Revolucionario, de las organizaciones sindicales y del aparato estatal.

En esta etapa, el Estado de bienestar en México funge como creador de empleos, como entidad que determina los márgenes en que se mueven los precios y salarios, como asegurador de la salud y la educación. Con estas acciones se empieza a observar la creciente intervención del Estado en la economía.

En el período 1934-1940, el Estado de bienestar en México tiene su logro más importante al llevar a cabo la obligación explícita, jurídica y política de suministrar asistencia y apoyo a los que habían sido afectados hasta ese momento por el mal

funcionamiento del mercado, así como reconocer formal y legalmente a los sindicatos como interlocutores en la negociación.

En 1936 se expide la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, con lo cual se formalizan las relaciones entre el Estado y los empresarios.

En ese mismo año, para representar a la rama industrial se fundan la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), así como la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y la Asociación de Banqueros de México.

Con esta sectorización se establece un mecanismo de diálogo-respuesta entre las distintas instituciones que conforman la Administración Pública, los sectores, y las clases sociales del país.

El Estado de bienestar en México se consolida durante el régimen de Lázaro Cárdenas, y la planificación constituye la principal preocupación dada la necesidad de administrar los recursos escasos en busca de objetivos prioritarios para poblaciones con extremas carencias.

En el período 1940-1958 el Estado de bienestar es la vía institucional que regula el mercado y redistribuye los ingresos.

En el Plan 1940-1946 los objetivos fundamentales son: el crecimiento económico, que requiere de la creación de la infraestructura adecuada orientando la intervención

gubernamental hacia el desarrollo de las fuerzas productivas; y la consolidación de la reforma agraria.

En 1941 Nacional Financiera, que había sido fundada en 1933, otorga financiamientos a la industria de la construcción, con lo que ayuda a fomentar el desarrollo económico del país.

Durante los años cuarenta y principios de los cincuenta, el panorama mundial es de una profunda inestabilidad. Después de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea, una cantidad considerable de capitales extranjeros ingresan a la nación con la intención de encontrar seguridad y paz para ser invertidos.

Con objeto de acelerar el proceso de industrialización y el desarrollo de la economía del país, se implementan políticas proteccionistas, tales como la eliminación de diversos impuestos, y se reforma la Ley Orgánica del Banco de México para poder otorgar a los bancos la libertad de establecer sus propias reglas crediticias.

Durante el régimen del Presidente Manuel Avila Camacho, el Estado de Bienestar se convierte en el eje y motor de la economía, con el objetivo de salvaguardar la incipiente industria nacional que se desarrolla durante la posguerra; y, a su vez, incorporar el capital extranjero; pero, fundamentalmente, para abrir espacios a los pequeños grupos empresariales que tomaron un auge importante en la vida económica del país.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la política de desarrollo se orienta hacia el mantenimiento del ritmo de crecimiento industrial, mediante una política sustitutiva de importaciones, así como una política regional de impulso al crecimiento de los territorios

con mayor potencial económico. Como consecuencia de ello, la acción del Estado se intensifica mediante el gasto público.

Hacia 1950, el Estado desacelera la creación de nuevas empresas públicas productivas, en tanto que erróneamente, absorbe, cada vez más, empresas privadas ya existentes que se debatían en dificultades de operación.

Para garantizar un mercado cautivo a la industria y fomentar la empresa privada actuante dentro de un mercado protegido, el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdez utiliza la confección e imposición de un sistema proteccionista, razón por la cual los sectores industrial y financiero amplían considerablemente su capacidad de influencia en la acción gubernamental.

Durante el período 1952-1958, "la política económica oficial consideró poca importancia a los aspectos sociales y políticos, como los de elevar el nivel de vida de los campesinos o incrementar el poder del Estado frente a la iniciativa privada nacional y extranjera. La política industrial también se caracteriza por la búsqueda de un entendimiento con la iniciativa privada, de modo que no vacila en sacrificar el poder económico del Estado y en restringir sus posibilidades de ejercer una acción directa sobre el desarrollo industrial⁸.

En 1955 se expide la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que pone de manifiesto la intervención del Estado para participar en el desarrollo industrial. Sin embargo, no hay una clara intención gubernamental para orientar la inversión privada de acuerdo con los grados de eficiencia, de equilibrio regional y, mucho menos, de interés social.

⁸ Olga Pellicer y Esteban Mancilla. "El balance de un sexenio", en Historia de la Revolución Mexicana. pp. 225-228.

"Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con una miseria entre la clase campesina; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; y grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios esenciales⁹.

Durante el período 1940-1958, el Estado de bienestar mexicano conforma las relaciones entre el gobierno y la empresa privada, lo cual representaba un control gubernamental evolutivo más amplio sobre el sector privado de la economía, dando claramente al gobierno la facultad de establecer un régimen de iniciativa privada y responsabilidad pública.

En este mismo período, la burguesía mexicana no manifiesta interés en invertir en infraestructura -transporte, comunicaciones y energéticos-, sino que se concreta a limitar su esfera de acción a las ramas en las que obtuviera mayores tasas de ganancia, con lo que dejaba a las empresas del sector estatal subordinadas a sus intereses.

Este desequilibrio de intereses ocasiona que las transformaciones agrarias e industriales no resuelvan el problema de la distribución de los ingresos, no obstante que la reforma agraria y el mejoramiento de la situación de los obreros y empleados de las ramas nacionalizadas habían disminuido mínimamente la desigualdad en ese

⁹ José Francisco Fernández Santillán, Política y Administración Pública en México, p. 84

aspecto. Al descontento social habría que agregarle las presiones de la coyuntura internacional de la posguerra.

La solidez del Estado mexicano se cimentaba, por un lado, en la comunicación con las masas sociales desde las oficinas, no en el campo de los hechos; y, por otro, en la organización de un extenso aparato burocrático. Por ese motivo, el Estado había fomentado desde un principio, una burocracia sindical dispuesta a cualquier cosa: servilismo, entreguismo y claudicación frente al poder, así como la corrupción, el autoritarismo y burocratismo frente a los trabajadores.

Al respecto, conviene recordar lo que Omar Guerrero menciona: "hacer realidad la explotación y el dominio de clases significa no sólo su existencia sino su realización completa; así y tal realización pone en juego aquella institución estatal que, como centro de poder se caracteriza por su naturaleza esencialmente activa: la Administración Pública. En su función de explotación y dominio, el Estado se organiza en gobierno y éste, al actuar asume por tal motivo, el carácter de Administración Pública que va a relacionar al Estado y a la sociedad"¹⁰

Respecto al sindicalismo, la Confederación de Trabajadores de la República Mexicana enfrenta una serie de conflictos laborales por no poder proporcionar al trabajador la ayuda mínima requerida, principalmente entre los gremios petrolero y ferrocarrilero, mismos que la debilitan y propician la dispersión del movimiento obrero.

Durante los años sesenta los cambios estructurales en el Estado mexicano permiten concluir que el Estado de bienestar no era el resultado únicamente de los programas

¹⁰ Guerrero Omar. Replanteamiento del estudio de la Administración Pública, Estado y Sociedad. En Administración Pública del Estado Capitalista, p. 65.

gubernamentales, sino que en gran parte era el resultado de las transformaciones básicas en la relación entre gobierno y sociedad.

Durante los dos primeros años de los sesenta, se agudiza la tendencia al estancamiento, al enfrentar la economía una serie de obstáculos que afectan el crecimiento económico, por lo que la situación exige de una mayor planeación para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Estos últimos aspectos se consideran para la implementación de la política de desarrollo estabilizador.

c) Declive del Estado de bienestar 1964-1982

El desarrollo estabilizador¹¹ no se basa sólo en la acumulación de reservas de dólares o de divisas en general, sino en un flujo de divisas hacia México, sobre todo las provenientes de los Estados Unidos.

"Durante ese período, la estabilidad de precios contribuye al auge impresionante del sistema financiero, público y privado, con una tasa de crecimiento de más de dos veces mayor que la del producto nacional bruto. Igualmente durante el período de relativa estabilidad de precios se observa un ligero aumento de las percepciones reales de los trabajadores, que habían seguido una curva descendente desde la Segunda Guerra Mundial."¹²

¹¹La política de desarrollo estabilizador fue el modelo adoptado durante los períodos presidenciales de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. "En realidad el desarrollo estabilizador no es sino la continuación de la política anterior por otros medios. El financiamiento deficitario, para reposar en créditos del exterior y en la canalización hacia el sector público de ahorros genuinos, captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, a través de la mecánica de depósito legal. Una vez en manos del sistema financiero público, dichos fondos son recanalizados en beneficio de la iniciativa privada". Miguel Wionczek S., El nacionalismo mexicano y la Intervención extranjera, p.103.

¹²Suárez Dávila Francisco. "El Desarrollo Estabilizador: Antonio Ortiz Mena. México 75 Años de Revolución, p. 401.

El Estado de bienestar en México asume un importante papel en el gasto público al implementar políticas fiscales y monetarias que tienen por objeto indicar y estimular las acciones del capital privado.

El Estado de bienestar en México había venido evolucionando a un creciente costo, ello no significa un mejoramiento de los servicios entregados, sino que está ligado al encarecimiento de los mismos servicios ya existentes y al aumento de la demanda social de beneficios a causa del crecimiento poblacional, de la estructura de la edad de la sociedad -una mayor proporción de niños-, pero sobre todo del incremento en el desempleo.

Los desajustes políticos y económicos que se registran durante ese período tienen una primera manifestación en la composición social, presentada al reducirse considerablemente el mínimo de bienestar.

Debido a que el capital privado entra a una etapa de tremenda expansión, el Estado de bienestar logra ser una estrategia exitosa. Cuando esa expansión comienza a menguar, sus límites van quedando al descubierto y las políticas estatales se revelan como una respuesta inadecuada para la crisis.

A partir de 1966, el modelo de desarrollo emprendido desde 1940 empieza a mostrar signos de agotamiento e incongruencia con las necesidades reales del país, por lo cual la necesidad de un cambio estructural se hace cada vez más evidente.

Indudablemente, uno de los logros del desarrollo estabilizador es el fortalecimiento y expansión de las clases medias que se alejan de las formas tradicionales de la vinculación sociedad-Estado.

Las crisis administrativas de bienestar se transfiguraron en crisis políticas durante el desarrollo estabilizador, y quedó plenamente demostrada la incapacidad de respuesta a la valorización del capital y a la justicia-bienestar social de las masas trabajadoras. El capital industrial y financiero no acelera el crecimiento directo o indirecto de la riqueza y, por ende, no posibilita la justicia distributiva.

La rápida acumulación del capital ocurrida durante el llamado desarrollo estabilizador exige, contradictoriamente, un mayor grado de intervención del sector público.

El gobierno tiene que corregir los desequilibrios sociales acumulados durante el desarrollo estabilizador, para lo cual se implementa una nueva política denominada el desarrollo compartido¹³.

En 1971 se crean el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), entre otras instituciones, y se emprende una política de apertura comercial con fines antiinflacionarios, con el objetivo de acelerar el crecimiento económico y corregir los desequilibrios acumulados por el anterior desenvolvimiento económico.

En 1972 el gobierno decide incrementar las inversiones públicas para reactivar la economía y aumentar la prestación de servicios sociales, aún a costa de un mayor déficit presupuestal y creciente endeudamiento.

¹³ La política del desarrollo compartido, busca solucionar el problema del desempleo y las desigualdades económicas y sociales, haciendo uso del gasto y la inversión pública como instrumentos para hacer frente a los rezagos en materia de educación, salud y vivienda; al mismo tiempo persigue dar apoyo a las exportaciones superando la ya agotada sustitución de importaciones de bienes de consumo final buscando la creación o adaptación de tecnologías propias. La política de Hugo B. Margain puede considerarse como una transición entre el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido, en el que se realiza un esfuerzo por conciliar el mantenimiento del equilibrio interno y externo, al tiempo que logra financiar un desarrollo más equitativo." Suárez Dávila Francisco. "Política Hacendaria y Economía Política en el México Posrevolucionario". México 75 años de Revolución, p. 408.

Por otro lado, el gasto corriente se canaliza a la atención de rezagos importantes en materia de bienestar social y educación expresados con una gran explosividad social, que impide jerarquizar y racionalizar las políticas.

Para equilibrar la situación, el gobierno establece un programa de acción inmediata contra la inflación, que contempla aspectos tales como: política monetaria de control del circulante y del gasto público; establecimiento de un conjunto de medidas relativas a la comercialización y distribución de bienes básicos; y política de ingresos capaz de incorporar precios, utilidades y salarios.

En 1974 se acentúan los problemas económicos, debido a un alza inusitada en los precios de las materias primas, crisis energética y de alimentos; elevados niveles de inflación; crisis petrolera y peligro de recesión.

Por lo anterior, el gobierno opta por gastar prioritariamente, con financiamiento sano que permitiera seguir creciendo y resolver los estrangulamientos, los cuellos de botella de la economía y corregir la inflación.

Otro aspecto relevante de este período es la creación de fideicomisos públicos especializados, como el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI), el Fondo Nacional de Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI).

Sin embargo, continúa aumentando el gasto público y la balanza de pagos registraba saldos crecientemente deficitarios. Aunado a lo anterior, durante esta etapa las

relaciones se toman difíciles, y a veces turbulentas, no sólo con el sector privado, sino también con el movimiento obrero.

En 1974 nuestro país se convierte en modesto exportador de petróleo. Al siguiente año se intensifica una política de ajustes en los precios de garantía, con efectos favorables. Para estimular el crecimiento y rectificar rezagos sociales, el número de entidades paraestatales pasa de alrededor de ochenta a más de ochocientas, pero sin tener una base impositiva o generadora de ingresos adecuada.

Hacia 1975 se diseñan mecanismos que permitan alcanzar la disciplina presupuestal, tales como el establecimiento en la ley misma, de salvaguardas para no adquirir compromisos que pudieran rebasar el monto del gasto autorizado, cancelando las posibilidades de reconocer adeudos o efectuar pagos por cantidades fuera de las autorizadas, por lo que debía justificarse obligatoriamente cualquier erogación con cargo al presupuesto.

No obstante estas medidas, la crisis se agudiza manifestándose en importantes fugas de capital, entre otras cosas. "Estos desequilibrios se compensaron con mayor endeudamiento externo, que pasó de 14,500 millones de dólares en 1975 a 19,600 millones en 1976".¹⁴

En septiembre de 1976 se toma la decisión de devaluar el peso, al tiempo que se configura un programa gubernamental de estabilización de tres años.

La crisis agudiza la polarización de la riqueza, el desequilibrio de las ramas y sectores productivos, así como la dislocación del comercio, con lo que resultan favorecidos

¹⁴ Suárez Dávila Francisco, Op. cit., pp. 417-418.

aquellos establecimientos con más solidez económica y organizativa, es decir, las empresas monopólicas industriales, comerciales y financieras, en detrimento de los pequeños y medianos empresarios.

El Estado de bienestar durante el período 1970-1976 sufre un fuerte resquebrajamiento aún cuando amplía su estructura de manera considerable.

Ello se debió principalmente a que los problemas económicos se empiezan a expresar más claramente en las dificultades para exportar a los Estados Unidos, así como un reducido flujo de divisas del exterior, además de un incremento en el ritmo de aumento de los precios. Esto, encarece el precio de los productos mexicanos de exportación y su colocación se toma más difícil. El país se hace menos atractivo para la inversión extranjera y los banqueros no consideran ya tan segura la recuperación de sus créditos en nuestro país.

La ausencia de suficientes divisas lleva a negociar un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que contempla un crédito de este organismo, el cual permitiría reabrir las puertas para futuros créditos de la banca comercial del exterior. Las condiciones que para ello impone el Fondo, son: limitaciones salariales, menos peso al sector público, baja inversión pública y en general bajo gasto público. Con este convenio daría comienzo el siguiente sexenio.

El cambio sexenal se realiza en medio de fuertes presiones políticas internas y externas que se manifiestan en enfrentamiento entre el gobierno y el sector empresarial; dificultades para mantener la paz en varias entidades del país, recesión económica, dificultades en las relaciones internacionales, en especial con los Estados

Unidos; el peso había sido devaluado a la mitad de su valor (24 pesos por dólar); la inflación presentaba un índice de crecimiento sostenido a tal grado que entre ese año y el siguiente se incrementa en un 256.7%; y alrededor de 4,500 millones de dólares habían sido llevados al extranjero¹⁵.

Ante tal situación, se propusieron tres grandes vías instrumentales de acción; la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa.

México suscribe, después de la devaluación de 1976, un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que tiene vigencia de 1977 a 1979 y que permite la instrumentación de políticas de ajuste al desequilibrio externo.

En el período 1977-1978 se promulga una ley de Deuda Pública que tiene como objeto ordenar las operaciones de crédito en el exterior, lográndose con ello reducir la deuda de corto plazo que había alcanzado 4,000 millones de dólares en 1976 y que se reduce a cerca de 1,000 millones de dólares, en ese par de años¹⁶.

En 1978 se desarrolla un esquema de política de ahorro que se adapta a las nuevas circunstancias, tanto de desconfianza a nuestra moneda como de inflación. Destaca la emisión de petrobonos, la acuñación de plata y la disposición del Banco de México que permite que las tasas de interés se ajusten a las condiciones del mercado y se abandonen los sistemas rígidos que provocaban fuertes distorsiones. Un año antes el

¹⁵ Laura Guillén. "Crisis petrolera y soberanía nacional". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 51-52.

¹⁶ Francisco Suárez Dávila, "El Desarrollo Estabilizador: Antonio Ortiz Mena", en México 75 años de Revolución, p. 401.

Banco de México permitió la emisión de Certificados de Tesorería, incorporando así un instrumento de política monetaria y financiera¹⁷.

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

El período 1977-1981 fue el de la transición de la política económica en México, ya que de una estrategia de industrialización sustantiva, se pasa a la consolidación del sector petrolero exportador como pivote de una expansión acelerada del producto.

Con los descubrimientos de los yacimientos petrolíferos y el acceso a préstamos del exterior, el gobierno vuelve a incrementar sustancialmente sus erogaciones. Este excesivo gasto público, financiado en buena medida con créditos del exterior, llega a desequilibrar de tal manera el presupuesto gubernamental que para 1982 el pago de intereses sobre la deuda pública externa y privada llega a ser determinante principal del déficit en cuenta corriente¹⁸.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 422-423

¹⁸ Otto Granados Roldán, *En busca de un nuevo modelo de desarrollo. México 75 años de Revolución*, pp. 48-49.

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

Los conflictos tanto en lo económico como en lo político, se ven acrecentados al grado de que para 1982 encontramos una ruptura aparentemente definitiva entre el sector empresarial y el gobierno. La nacionalización bancaria y el control de cambios lograron restablecer la disciplina empresarial. En agosto de 1981, entró en vigor un sistema de doble tipo de cambio: uno preferencial y otro de aplicación general. La deuda externa impagable de 80 mil millones de dólares y una inflación galopante del 100%, es atribuida por los empresarios a los malos manejos gubernamentales¹⁹.

Resumiendo, los años setenta se caracterizan por constituir un período de contradicciones estructurales del capitalismo mundial. La crisis de 1973-1975 provocada por el proceso de producción mundial, que había sido originado a su vez, por el período de auge que tuvieron industrias como la automotriz, petroquímica y siderúrgica.

De 1970 a 1982 el Estado Mexicano asume por completo la tarea de administrar toda la producción y el bienestar de la sociedad nacional, sin dejar resquicios para que los estados y municipios pudieran directamente diagnosticar su situación local, planificarla y administrarla de manera más específica y quizás más adecuada.

¹⁹ Suárez Dávila Francisco, Op. cit., p. 429.

II. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Dr. Ricardo Uvalle menciona que "...el divorcio del Estado y la sociedad en ningún momento resulta contraproducente a la burguesía. Al contrario, el Estado no sólo necesita distinguirse de la sociedad y sobreponerse a la misma, sino que también necesita como Estado de clase tener una autonomía frente a la sociedad y sus conflictos, porque de este modo tiene mejores posibilidades de representar los intereses de la burguesía. Si el Estado no fuera autónomo frente a la sociedad, la lucha de clases lo absorbería y por consiguiente sería anulado al mismo tiempo que la sociedad. Para evitar esto, las clases sociales someten a su arbitrio las pugnas que las dividen; y aún la misma burguesía tiene que aceptar estas reglas del juego político para seguir dominando la vida social".²⁰

Así, durante el desarrollo estabilizador las crisis administrativas de bienestar se transfiguran en crisis políticas.

El capital industrial y financiero no acelera el crecimiento directo o indirecto de la riqueza y, por ende, no posibilita la justicia distributiva.

El incremento del gasto público ocasionado por el uso de recursos financieros, obtenidos de las exportaciones petroleras y el creciente endeudamiento externo, propicia, al inicio de la década de los ochenta, un acelerado y desequilibrado crecimiento de la economía del país. El desplome de los precios internacionales del

²⁰Uvalle Berrones Ricardo, El Gobierno en ..., p. 87.

petróleo, la retracción del crédito externo y el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales del capital, constituyen factores determinantes de la crisis de la economía en México.

La sobrevaluación del peso se mantiene mediante mayor endeudamiento externo, lo cual se complica todavía más con la caída del precio internacional del petrolero en un 10%, en julio de 1981²¹.

"Las fugas de capitales alcanzan sus mayores niveles durante 1981 y el primer semestre de 1982, pero aún entonces representan menos de la mitad del aumento de la deuda contraída con el exterior, así como el que México suspendiera los pagos de su deuda externa en 1982".²²

"Las características de la crisis de 1982 principalmente, entre otras, son las siguientes: a) una tasa inflacionaria del 100%; b) un déficit público sin precedentes, aunado a la carencia de ahorro para financiar la inversión estatal; c) una desproporcionada deuda pública y privada cuyo servicio imponía una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y provocaba el desplazamiento de recursos destinados anteriormente a la inversión productiva y a los gastos sociales; d) el agotamiento de la reserva internacional, que implicaba una virtual suspensión de pago; e) la duplicación de la tasa de desempleo; y f) la falta de integración y el debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos, que colocó al país en crecimiento cero"²³.

²¹ Solís Leopoldo. "La crisis de 1982". *Alternativas para el desarrollo*, p. 131

²² *Ibid.*, p. 133.

²³ *Ibid.*, pp. 146-154

III. IMPORTANCIA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PARA REORDENAR LA VIDA DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.

Para el periodo 1982-1988 se plantean tesis de nacionalismo revolucionario; sociedad igualitaria; democratización integral; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y, planeación democrática. El propósito es reanimar a la sociedad reduciendo el tamaño del Estado para hacerla más creativa, devolviéndole iniciativa y poder de respuesta.

La crisis reflejada en las estructuras del gobierno, marca el rompimiento de fórmulas de acumulación y la necesaria depuración del proceso económico. La centralización llega a su límite. Su agotamiento es síntoma de su decaimiento como fuerza productiva. Frenaba a la sociedad y dañaba la vida del Estado, irritaba a la población y no era posible acceder a otras etapas de progreso.

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

A efecto de tornar jurídicamente viables las acciones necesarias para alcanzar estos objetivos, el Presidente de la República promueve una reforma de fondo en los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Artículo 25 se exponen los elementos básicos de la economía mixta, confiriéndole al Estado la responsabilidad de ser el rector del desarrollo nacional.

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

Al Artículo 27 se adicionan dos fracciones, en las cuales el punto relevante en materia económica está constituido por el concepto de desarrollo integral.

En el Artículo 28 se establecen explícitamente aquellas áreas de la economía consideradas como estratégicas y que serán del exclusivo ejercicio del Estado.

Además, hay reformas en la organización de la Administración Pública Federal, a través de su Ley Orgánica, por las cuales se distribuyen entre las diversas dependencias del Ejecutivo las atribuciones necesarias para el ejercicio de las facultades del Estado relativas al desarrollo nacional, entre las que destaca la formalización del Sistema Nacional de Control y Evaluación, para cuya ejecución se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las causas de su creación obedecen al desorden administrativo, resultados no satisfactorios, manejo patrimonial de los recursos públicos, insuficiencia de controles efectivos y rendimiento decreciente, que obligan a revisar el desenvolvimiento de la administración federal para corregir desviaciones y vicios.

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

Dentro de la reestructuración, con la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas, se busca que las decisiones de inversión y operación de las entidades consideren los objetivos del desarrollo regional.

Así, se plantea la necesidad de disminuir en beneficio de la población, el tamaño del Estado, por considerar su obesidad contraproducente al bien común, ya que acentuaba la improductividad e impedía los movimientos de la sociedad.

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

La simplificación administrativa representa el medio para que las relaciones administrativas públicas sean fortalecidas, al igual que las relaciones administrativas civiles.

Por otro lado, se instrumenta la reconversión industrial orientada a la conformación de un sector industrial competitivo y especializado en comercio exterior. Constituía una transformación de fondo en los procesos de producción e intercambio y las operaciones financieras.

El conjunto de medidas que dan contenido al cambio estructural delinean el nuevo proyecto nacional que descansa sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica, como de la sociedad civil en materia política con relación al Estado.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) descansa fundamentalmente, en políticas de estabilización de la economía, las cuales contemplaban el estancamiento de la actividad económica como precondition para su posterior crecimiento debido a que la economía mexicana tiene una fuerte dependencia de importaciones de bienes de capital, materias primas y financieras para su crecimiento.

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) establece que es necesario crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tiene que hacer anualmente, del orden de 10,000 millones de dólares.

Cabría destacar la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que, aunque incipiente para 1987, es el inicio formal de la liberación comercial de la economía mexicana.

Dentro del cambio estructural se lleva a cabo la conclusión de la segunda fase de la reestructuración de la deuda, que sin constituir una solución permanente del problema, permite obtener plazos muy largos (14 años) para el grueso del principal de la deuda por 50,000 millones de dólares, de acuerdo con una estructura racional en la que los vencimientos de los primeros años son muy reducidos y susceptibles de refinanciamiento.

La presencia del Estado en otras áreas no estratégicas ni prioritarias genera cargas que a la postre significaron una pérdida de eficacia en la rectoría del Estado. Por ello se lleva a cabo la desincorporación de entidades paraestatales mediante mecanismos de liquidación, venta, fusión o transferencia.

A partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos.

Las últimas acciones del Estado de Bienestar.

El Estado de bienestar en nuestro país entra en un serio proceso de cuestionamiento debido a que su participación económica no es coherente, ya que no se estiman sus consecuencias colaterales.

En la articulación del cambio estructural planteado en el período 1982-1988, consecuentemente se reestructura el Estado de bienestar mexicano generando una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, y entre el mercado y el Estado, así como el surgimiento de nuevos esquemas de enlace entre la política y la economía para responder con versatilidad a las nuevas realidades.

Desde el inicio de la década de los ochenta, México inicia un intenso proceso de ajuste y reforma a fin de alcanzar la estabilidad económica y, a la vez, elevar la eficiencia del aparato productivo. Este proceso se acelera a partir de 1989 buscando la resolución de los tres problemas más agudos: a) los desequilibrios macroeconómicos; b) las ineficiencias estructurales; y, c) el excesivo endeudamiento externo.

El declive del intervencionismo del Estado dentro del ámbito mundial, se verifica tanto en las sociedades industrializadas como en la esfera de los países no industrializado y en la esfera de los países no desarrollados. El intervencionismo del Estado en la modalidad del Estado de bienestar, pierde eficacia en la medida en que las economías

*son abiertas e impulsadas por la innovación tecnológica, la globalización, el auge de los servicios, y de las finanzas y el comercio mundial*²⁴.

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

*Estas economías abiertas "son el paso inicial para la formación de bloques económicos y comerciales que dan cuenta de cómo la regionalización articula zonas geopolíticas muy localizadas. Por ejemplo: la vigencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México; la Cuenca del Pacífico (con el auge particular de Sudcorea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y la integración del Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, son muestra de la forma en que se abordan los desafíos de la regionalización y globalización*²⁵.

En el caso de China, las políticas gubernamentales se han orientado hacia una economía socialista de mercado, donde la propiedad pública se mantiene como prioritaria y la privada (individual o de grupo) es complementaria, en el camino hacia un nuevo sistema basado en el principio de dar a cada quien de acuerdo a lo que produce y aporta al ingreso nacional.

²⁴ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p. 14

²⁵ ibid., pp. 14-15

Por lo que respecta a América Latina, la crisis del Estado de bienestar proteccionista, intervencionista y propietario está en proceso de ajuste y reforma, en donde se habla de privatización, de regulación, desburocratización, simplificación, reforma o reformas administrativas, modernización, redimensionamiento, retracción del Estado, etc., dando paso hacia una nueva economía abierta y hacia un nuevo Estado pero con grandes problemas de pobreza que demandan que la reforma económica tenga que ir acompañada de una reforma social, pues de lo contrario están en peligro las llamadas nuevas y frágiles democracias de la región²⁶.

Ante el planteamiento de que la intervención del Estado no es funcional, se hace necesario, a través de las reformas, constituirlo en un Estado regulador y promotor, es decir, en un Estado con capacidad para gobernar a la sociedad y al mercado con énfasis en su papel de coordinador de los esfuerzos privados y públicos, devolviendo a la sociedad iniciativas para impulsar mejor el esfuerzo individual y público en el entendido de que lo privado y lo estatal no son ámbitos antagónicos ni hostiles, sino esferas de realización, cooperación y corresponsabilidad en favor de la vida en común²⁷.

²⁶ René Villarreal, Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, pp. 28-29.

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derrotados, p. 15

IV. El nuevo perfil del Estado Mexicano: La Reforma Estatal 1988-1994

En este período no existe un consenso sobre las causas que han provocado la reforma del Estado. Se habla de que:

- *El Estado generó fallas en sus intervenciones, lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que éste cumpla mejor sus funciones;*
- *El Estado acumuló una "sobrecarga" de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enormes déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, etc.;*
- *El Estado está presionado por el nuevo entorno internacional más global.*

La reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, así como cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.

Los niveles en los cuales potencialmente puede ocurrir la reforma, son: el sistema político; la Administración Pública; el sector público y/o paraestatal; el pacto constitucional.

La Reforma no puede ser enfrentada con fórmulas simplistas: mercado o Estado. Parecería recomendable asumir una política que no elimine el mercado, ni subestime al Estado.

Un nuevo entorno debe permitir la articulación entre la sociedad y el Estado, y que sus objetivos y sus políticas sean asumidos socialmente, así como que potencie las habilidades socioeconómicas para elevar los poderes productivos.

La reforma del Estado está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales

básicos y con las muchas interferencias de la política en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público.

Sin embargo, a fines de los ochenta se acelera el proceso de cambio con el desarrollo de nuevas tecnologías, en los campos de la información, las telecomunicaciones, etc. Las transformaciones en los patrones de producción y comercio entre países son provocadas por la incorporación de dichas tecnologías, las cuales modifican la estructura de la demanda de materias primas y mano de obra, acelerando la integración de la economía mundial, aumentando las presiones del mercado y la competencia entre empresas. Con ello se desplazan los centros generadores de recursos y se tiene que enfrentar una nueva época en la vida de las naciones.

A esa presión económica se suma una transformación política mundial necesaria para poder sobrevivir a una gran competencia y enfrentar la nueva división del trabajo. La mayoría de los Estados depuraron su tamaño, revisaron el ámbito de su participación económica y fortalecieron sus áreas estratégicas, independientemente de ideologías, sistemas políticos, nivel de desarrollo o ubicación geográfica.

La exigencia era, y sigue siendo, estados menos pesados pero más capaces, fuertes para poder defender la soberanía frente a la competencia de otros países y aptos para garantizar la soberanía popular. Pero -casi paradójicamente- se hace imprescindible, al mismo tiempo, la mayor presencia de la sociedad civil.

La reforma del Estado es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume objetivos generales de la sociedad, una vez que ésta ha

percibido los retos principales con miras a su cumplimiento y traza las modificaciones que reclama su consecución.

Por otro lado, el ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social, indispensable en el período de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad, deja de ser útil para tornarse crecientemente en obstáculo a la dinámica que su propia acción genera. Así también, cada vez es menos capaz para atender sus responsabilidades constitucionales y para promover justicia y desarrollo.

Aspecto interesante es que en aquel momento se dijo que para hacer frente a los cambios, se requería concertación, cambio en los métodos de decisión y de hacer política, diálogo más intenso con obreros, campesinos, grupos populares, clases medias, empresarios, intelectuales, jóvenes y amas de casa. Se necesitaba, además, confianza en nosotros mismos, en nuestra experiencia y en nuestro pacto social vigente: la Constitución.

Se redujo el tamaño del sector paraestatal, mediante la liquidación, venta, fusión y transferencia a los gobiernos estatales y municipales de entidades no estratégicas o prioritarias. Además, el gobierno se retiró de las ramas automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica y diversas ramas de la industria manufacturera, tales como refrescos embotellados, textiles, cemento y enseres domésticos, así también se disminuyó la participación en la rama turística y recreativa.

En el mundo, la reforma del Estado es un tema de reflexión que se populariza, cuando menos, desde la década de los setenta y se profundiza a raíz de la caída del muro de Berlín.

Así, lo cierto es que la modificación operada en los modos de producción implica una profunda reestructuración de las relaciones económicas internacionales y provoca que, en la década de los setenta, empiecen a entrar en crisis los modelos de funcionamiento de las economías vigentes, así como los paradigmas construidos para explicar y orientar al mundo, lo cual impone la búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejen ese profundo proceso de transformación que está produciéndose en todas las esferas.

Para entonces, el concepto de Estado benefactor pasa a ser objeto de grandes críticas, debido a la ineficiencia en sus sistemas de seguridad y desarrollo social y financiero y se cuestiona el intervencionismo del Estado en la gestión de las empresas públicas. En esa misma década, surgen nuevos países industrializados del sudeste asiático, que realizan varios ensayos de reforma económica y China se orienta hacia un socialismo de mercado en el marco de un amplio programa de modernizaciones.

Por otro lado, en la URSS, en 1985, da comienzo un amplio proceso de reformas políticas, económicas y sociales que modifican substancialmente la posición estratégica de este país. A la larga, once repúblicas soviéticas firman un acuerdo que pone fin a la Unión Soviética y crea la Comunidad de Estados Independientes.

En tanto, en Europa del Este se emprenden procesos de reforma política y económica, orientados hacia el logro de economías más eficientes y productivas, basadas, cada

vez en mayor medida, en mecanismos de mercado. Al final, cae el Muro de Berlín y se reunifica Alemania. Al tiempo que en 1993 tiene lugar la inauguración oficial de la Unión Europea. España y Portugal cambian sus regímenes totalitarios por sistemas democráticos.

En la realización de los cambios, los distintos gobiernos han tratado de conservar las instituciones fundamentales del país, así como la experiencia acumulada.

La crisis pone de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales para encuadrar y dirimir los conflictos de intereses, ante una sociedad cada día más compleja y diversificada en tamaño y composición. Esto, aunado a las ancestrales diferencias regionales que se han venido acentuando en la República, se traducen en el surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos que ya no pueden encuadrarse en las reglas y prácticas del sistema hasta entonces vigente. El camino viable es abrir espacios para que los diferentes grupos sociales incorporen en su interacción con el gobierno nuevas formas de organización, representación y articulación de intereses.

Así, la intervención de los ciudadanos en la vida pública se fomenta de manera visible mediante mecanismos de consulta popular, en los cuales se induce a representantes de la sociedad para aportar sus opiniones y sus conocimientos sobre los asuntos que competen al ejercicio del servidor público.

La realización de foros de consulta se institucionaliza en la Ley de Planeación de 1983, en la cual se establece que, por esta vía, la sociedad debe participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados.

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

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

La instauración de los sistemas de seguridad social y los dispositivos que se montaron en México con el propósito de brindar asistencia, se apoyan en tres pivotes principales: a) cierta capacidad del aparato productivo para generar un excedente que pudiera ser destinado a estos fines; b) la vigencia de un pacto social suscrito por el Estado, los sindicatos y las empresas con el objeto de formular políticas concentradas que permitieran llevar a cabo una "distribución" más equitativa de la riqueza"; y, c) el

establecimiento de un modelo institucional que hizo posible la resolución negociada de los conflictos y fijó prioridades acerca de los bienes y servicios que debían ser subsidiados por el Estado. Este conjunto de apoyos asistenciales da lugar a la forma estatal que se caracteriza como el Estado de bienestar en México.

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

La crisis del Estado de bienestar en México, obedece a la desarticulación de los instrumentos y mecanismos básicos de regulación estatales de una tradición intervencionista. Las políticas de recortes presupuestales en bienestar, por tanto, son el efecto obligado a la reducción sistemática del peso relativo del Estado en la economía y la cancelación de las actividades estatales y verdaderamente rectoras del desarrollo nacional.

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

"Las principales fallas del Estado de Bienestar en México fueron: a) empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades manufactureras no tradicionales; b) programas de inversión costosos; c) controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar su relevancia, lo que se tradujo en elevación de costos; d) déficit públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión con secuelas inflacionarias y mala asignación de recursos; e) el deterioro de la infraestructura; y, f) la incapacidad para mantener la estructura existente"²⁸.

Las tres principales metas que se persiguen durante el período 1988-1994, son: a) ampliar la vida democrática; b) restablecer el crecimiento sin inflación; y c) aumentar el bienestar material de la población.

Entre los aspectos más relevantes en materia económica, está la estabilización de precios, el saneamiento de las finanzas públicas, las negociaciones comerciales internacionales, las reformas al campo, la desregulación de la actividad económica y las reformas del sector financiero, cuya finalidad es la de establecer bases sólidas para el crecimiento sostenido de la economía y mejorar el nivel de vida de la población.

Se logra abatir la inflación de niveles de casi 160% a menos de 10% anual, se reduce la deuda externa, pasando de un crecimiento nulo en promedio durante casi toda la década de los ochenta, a un crecimiento moderado, por encima del incremento de la población.

²⁸ José Luis Ayala Espino, Límites del mercado-límites del Estado, p. 92.

Durante 1989 la economía alcanza una tasa de crecimiento de 3.3%, la inversión privada aumenta 8.3% en términos reales.

El incremento del consumo privado contribuye al mayor dinamismo de la actividad económica, con un aumento real de 2.9%, como consecuencia de un incremento de la masa salarial real, resultado de un mayor dinamismo en la creación de empleos y de una moderada recuperación de los salarios reales en algunos sectores de la economía. En 1989 los salarios mínimos se incrementan en tres ocasiones: el primero de enero, 8%; el primero de julio, 6%; y el 4 de diciembre, 10%, lo que en total, arroja un incremento anual a la percepción mínima de 25.9% y un incremento de 5.2% en términos reales.

Durante este año, se emprenden las primeras acciones para la desregulación del sector financiero: se liberan las tasas de interés, las cuales se fijan atendiendo a la disponibilidad de fondos prestables; también se elimina por completo el requisito de canalización obligatoria de crédito a la que estaban sujetos los bancos y se sustituye el encaje legal por el coeficiente de liquidez, que es eliminado a su vez en 1991.

Durante 1989, el flujo de inversión extranjera registrado es de 2,913.7 millones de dólares. De diciembre de 1989 a diciembre de 1990, la inflación es de 29.9% que contrasta desfavorablemente con el incremento de los precios de 19.7% que se registra en 1989.

En 1990 se logra una tasa de crecimiento anual del PIB del 4.5%. Durante el primer semestre de 1991, el crecimiento de la economía mexicana es de 4.8% respecto del mismo lapso del año anterior, lo que significa la tasa de crecimiento del producto más

alta para los primeros seis meses del año en una década. Al finalizar el año, el Producto Interno Bruto crece 3.6%.

Durante 1991 el superávit primario del sector público asciende a 76.6 billones de pesos; el balance financiero registra un superávit, al incluirse los ingresos por desincorporación, de 1.56 billones de pesos; se obtiene un cuantioso ingreso de recursos por la venta de Teléfonos de México y algunos bancos; se aplica un estricto control y selectividad en el ejercicio del gasto público; se aumentan significativamente los ingresos vía tributaria.

En 1992, el crecimiento de la actividad económica alcanza 2.6%, se sostiene el dinamismo de la inversión, disminuye el ritmo de la inflación, aumenta la productividad del trabajo y el incremento real de las remuneraciones medias.

La inflación acumulada en 1992 es de 11.9%, casi siete puntos porcentuales inferior a la registrada durante 1991 y la más baja desde hacía 17 años.

Durante 1992 se concluye el proceso de desincorporación bancaria y finaliza la negociación, en los ámbitos del Ejecutivo y de los respectivos gobiernos, del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Se reforma el artículo 27 constitucional y se promulga la ley Federal de Competencia Económica, cuyo objetivo fundamental es prevenir y contrarrestar las prácticas monopólicas.

Desde el 11 de noviembre de 1991 se determina en el seno del Pacto que el techo de la banda de flotación del tipo de cambio frente al dólar se deslice a razón de 20

centavos diarios, mientras que el piso continúa sin cambio. Meses después, durante la segunda quincena de octubre de 1992, se decide acelerar el deslizamiento del "techo" de la banda de 20 a 40 centavos diarios, en tanto que el piso se conserva constante. Esto significa una ampliación de la banda de flotación, con lo que el tipo de cambio podría ajustarse a las condiciones de la oferta y la demanda de divisas.

Durante 1993, el PIB registra un crecimiento de 0.4%, cifra inferior al 2.8% observado en 1992. La actividad industrial se contrae 0.2%; de ésta, el sector con la tasa de crecimiento más acelerada es el de electricidad, agua, y gas, con un aumento real de 3.9%, seguido por la construcción y la minería, con aumentos de 3.1 y 1.1%, respectivamente. Las manufacturas presentan una caída real de 1.5 por ciento. Los servicios muestran una tasa de crecimiento promedio de 0.9%, y el sector primario, que se ve fuertemente afectado por factores climatológicos adversos, registra un crecimiento de 1.8% en el mismo período.

La incertidumbre que precede a la ratificación del TLC firmado con Estados Unidos y Canadá afecta las expectativas de los inversionistas. En especial las negociaciones de los Acuerdos Paralelos del TLC ejercen fuertes presiones sobre el mercado de valores y las tasas de interés. Finalmente, el Tratado es ratificado por los Congresos de los países signatarios y entra en vigor el 1o. de enero de 1994.

En diciembre de 1992 la inflación acumulada llega a 11.9%; seis meses después, en junio de 1993 alcanza la meta de un solo dígito. Al mes de diciembre, la inflación anual se sitúa en 8%, la tasa más baja registrada desde 1972.

1993 se caracteriza por una estricta disciplina en las finanzas públicas, lo que permite alcanzar por segundo año consecutivo un superávit económico, esta vez equivalente al 0.7% del PIB. Al cierre de 1993 el rendimiento nominal de los Cetes de 28 días se ubica en 10.6%, inferior en 6.1 puntos porcentuales al registrado al final del año anterior; dicha tasa resulta la menor en el año y representa el nivel más bajo alcanzado por este instrumento desde su creación en 1978.

En el primer semestre de 1994, la economía nacional registra un comportamiento favorable, a pesar de los acontecimientos políticos ocurridos en el período. Los márgenes de maniobra con los que cuenta el gobierno y la fortaleza de la economía permiten realizar un ajuste ordenado en los mercados financieros y se evita una inestabilidad mayor, así como un retroceso en la confianza en el programa económico. Hasta el mes de junio, el PIB registra un crecimiento anualizado de 2.2% en términos reales. La producción industrial, en julio de este año, es 4.5% superior a la del mismo mes de 1993. De enero a julio de este año, la industria de la construcción crece 6.4% y el sector de electricidad 6.6 por ciento.

Las exportaciones de manufacturas crecen un 25% en el período enero-mayo de 1994, como resultado de las mejoras en la competitividad y eficiencia del sector manufacturero. La entrada en vigor del TLC con Estados Unidos y Canadá propicia niveles crecientes de comercio.

La inflación anualizada en el primer semestre de 1994 se sitúa en 6.85%, es decir, tres puntos porcentuales inferior a la observada en el mismo lapso del año anterior.

En suma, el Estado debe fomentar la plena utilización de los recursos del país, tanto de la utilización de la fuerza de trabajo, como de los recursos naturales y de su capital, teniendo presente que no basta generar riqueza sino que es indispensable una adecuada distribución de la misma para que el proceso económico, político y social sea ascendente.

CONCLUSIONES

1. *La Reforma del Estado en México debe encauzar un adecuado ejercicio del poder, así como una equilibrada división de poderes o propiciar la interrelación entre los poderes públicos, tomando en cuenta lo siguiente:*
 - *El Poder Ejecutivo que recauda dinero de la sociedad, debe controlar el gasto y su distribución, no sólo detectar desvíos, en una palabra, debe ser eficaz;*
 - *El Poder Legislativo debe transformar demandas en leyes de manera también eficaz, interconectando con la sociedad. Para ello se requiere un debido control del Congreso en su carácter plural, respecto de las funciones del Ejecutivo.*
 - *El Poder Judicial requiere cambios de fondo en su estructura*
2. *Otro aspecto de suma importancia en la reforma del Estado, es el papel que ejercen los medios de comunicación. Se requieren medios que observen la ética profesional para informar verídicamente de lo que sucede a la sociedad, haciendo una buen labor periodística, seria, prudente y veraz.*
3. *El problema esencial de la reforma se localiza en dos vertientes:*
 - *Estructura orgánica y funciones concretas que debe asumir en el cambio desde un Estado influyente en la producción y el bienestar social, hacia un Estado sólo regulador.*

- *Estrategias para iniciar y administrar la reforma, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos.*
- 4. *La presencia del sector público debe ir de la mano con las necesidades sociales que cada país tiene que resolver para impulsar su desarrollo, ese debe ser el patrón que guíe el rumbo para satisfacer los problemas que agobian a la sociedad.*
- 5. *Alcanzar el desarrollo integral, sólo será posible si se actúa de manera interdisciplinaria, es decir, valiéndose de las herramientas, técnicas y ciencias modernas; pero hay que insistir en que el objetivo último, debe ser el perfeccionamiento del hombre, que así se convierte en fin, factor y principio del desarrollo.*
- 6. *El planteamiento de lo que el país y su población requerirán al término del siglo, es prácticamente incierto, la planeación como medio de análisis y el crecimiento económico como finalidad, bajo las circunstancias actuales son sólo propósitos que fácilmente se marchitan al estrellarse con la verdad.*
- 7. *Se hace inminente una reforma del poder para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el Estado. La concentración del poder es la causa de muchas decisiones equivocadas, de abusos, excesos. Reformar el poder permitiría un sistema de impartición de justicia respetable entre las instituciones de la República.*

Lo anterior requiere nuevos métodos de administración para que cada mexicano obtenga respuestas eficientes y oportunas cuando requiere servicios, cuando plantea problemas.

8. *El país ha atravesado antes por situaciones tan graves o más que la presente. No hay duda de ello. Pongamos el caso extremo de la invasión francesa. En verdad, la situación era difícil. Un país paupérrimo y en la anarquía se ve enfrentando la gran potencia que era entonces Francia y encontró esperanzas y fe para sobrevivir, porque el pueblo sabía que en sus manos estaba el poder legítimo y la seguridad de la liberación, y se lanzó contra el invasor.*

9. *Hoy necesitamos la mejor de las voluntades y un encendido optimismo para reformar al Estado, claro, empezando por reafirmar aún más nuestra identidad y nuestro orgullo, para poder así con tenacidad, trabajo serio y conducción firme, reencontrar el poder legítimo y la seguridad de la liberación que reclama la sociedad civil.*

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Editorial INAP. México, 1982.
- Ayala Espino, José Luis, Límites del mercado, Límites del Estado, Ensayos sobre economía política del Estado, México, INAP, 1992.
- Cuadernos de la Renovación Nacional. Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1994
- Fernández Santillán, Jose Florencio, Política y Administración Pública en México, Editorial INAP, México 1980
- Granados Roldán, Otto, "En busca de un nuevo modelo de desarrollo" México 75 años de revolución, Desarrollo Económico, Tomo 1. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero Omar, "Replanteamiento del estudio de la Administración Pública, Estado y Sociedad". Administración Pública del Estado Capitalista, Editorial Fontomara, México 1981.
- Guillén, Laura, "Crisis petrolera y soberanía nacional". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.
- Meyer Lorenzo, "El Estado Mexicano Contemporáneo", en Varios; Lecturas de Política Mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 5-36.
- Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. " El balance de un sexenio", Revista. Historia de la Revolución Mexicana. Editado por el Colegio de México. Revista N° 23

- Solís, Leopoldo, "La crisis de 1982". *Alternativas para el Desarrollo. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1985.*
- Suárez Dávila, Francisco, "El desarrollo estabilizador: Antonio Ortiz Mena", **México 75 años de Revolución**, Desarrollo Económico, Tomo 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.
- Suárez Dávila, Francisco, "Política Hacendaria y Economía Política en el México Posrevolucionario". **México 75 años de Revolución**. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.
- Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, Editorial INAP, México 1993
- Uvalle Berrones, Ricardo, **El gobierno en acción**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1984.
- Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del Estado: Mexico en la era del capitalismo posmoderno**, Coedición de Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México, Fundación Cambio, 1993
- Weber, Max, **El político y el científico**, Editorial Coyoacán, México 1994
- Wionczek S., Miguel, **El nacionalismo mexicano y la intervención extranjera**, Editorial Siglo XXI. 1987
- Witker V., Jorge, "Las economías mixtas". **En Grandes tendencias políticas Contemporaneas**, Editorial UNAM, México 1985

Otros Documentos

- *Aguilera Hintelholher, Rina, "Apuntes del Seminario de Metodología", segunda opción de titulación, México, Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Octubre 1995-enero 1996.*

ESTE TESIS HA SIDO
REVISADO POR LA COMISIÓN
DE ASESORIA