

3
24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**REFLEXIONES EN TORNO A LA
REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO
1988-1994**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
MARIA DEL ROSARIO CAMPOS BELTRAN

Directora de Tesis: Lic. Teresa de Jesús Pérez Gutiérrez

México,

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A la memoria de mi padre cuyo ejemplo de
trascendencia y trabajo ha sido mi máspreciado
recurso en la vida.*

*A María Elena, Francisco Gerardo, Juan
Manuel, Olga y el pequeño Tomás*

A Marcos e Hilda

*por su afecto y respaldo... alimento e
inspiración de las ideas.*

*Agradecer a todas aquellas que apoyaron la
realización de este trabajo. En especial a
Teresa de Jesús Pérez Gutiérrez y a Eduardo
Cortés Martínez, por sus consejos y asesoría
profesionales.*

Índice

	Págs.
Introducción	6
<i>Primera Parte</i>	
A. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y TEÓRICOS	10
1. Problemática y fundamentación: el proceso de reforma estatal en México	10
2. Objetivos	18
3. Forma de Abordaje y Apoyos Teóricos	20
3. 1. Algunas precisiones conceptuales para el análisis del Estado y las formas de Estado	26
B. LAS FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO EN MÉXICO	31
1. El Estado liberal-oligárquico	31
1. 1. Hegemonía de la fracción terrateniente-liberal (1867-1880)	34
1. 2. Inclusión del complejo minero en el bloque en el poder (1880-1896)	36
1. 3. Ampliación y diversificación del bloque en el poder. Ascenso de la burguesía industrial mexicana (1896-1905)	37
1. 4. Crisis y sustitución de la forma de Estado liberal-oligárquico (1905-1914)	39
2. El Estado interventor	61
2. 1. La Revolución Mexicana y las bases de la forma estatal intervencionista	63
2 .1. 1. La forma de régimen y su enlace con las características autoritaria y social de la forma estatal intervencionista	65
C. CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR	75
1. Alternativas a la crisis del intervencionismo a nivel del sistema capitalista global	78
1. 1. Neoliberalismo, neoconservadurismo y rectoría democrática	81
2. El proceso de ajuste económico como respuesta a la crisis en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	89

	Pags.
2. 1. El ascenso de la élite tecnócrata	89
2. 2. La orientación económica	92
2. 3. El respaldo del sector empresarial	97
2. 4. El balance a final del sexenio	99
 <i>Segunda Parte</i>	
A. EL MARCO PREVIO A LA REFORMA	102
1. El entorno internacional	102
2. El proceso electoral de 1988 y sus resultados	105
2. 1. El Frente Democrático Nacional	106
2. 2. El Partido Revolucionario Institucional	107
2. 3. El Partido Acción Nacional	110
2. 4. Los resultados y sus implicaciones	110
3. La crisis de legitimidad	116
B. LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACION DE CARLOS SALINAS DE GORTARI	119
1. La reestructuración de la legitimidad del sistema político presidencial y del régimen de partido de Estado bajo una forma estatal neointervencionista	124
1. 2. Construcción de la legitimidad y el consenso 1988-1991	125
1. 2. 1. La estrategia camachista	126
1. 2. 2. La formación del grupo compacto	130
1. 2. 3. La orientación económica	135
1. 2. 4. La política social	139
1. 3. Consolidación del proyecto salinista 1991-1993	147
1. 3. 1. Las reformas constitucionales	147
1. 3. 2. Los ejes ideológicos y la reforma del Partido Revolucionario Institucional	154
1. 3. 4. El TLC y la apertura económica	158

	Págs.
C. DEFINICIONES COYUNTURALES EN UN ESCENARIO DE CRISIS POLITICA	161
1. Polarización y desigualdad	163
2. El conflicto armado	167
3. La sucesión presidencial de 1994	170
4. Marco coyuntural en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León	177
D. EL RUMBO DE LA REFORMA ESTATAL EN LA CONFIGURACION DE UNA NUEVA FORMA DE ESTADO EN MÉXICO	183
1. Algunas experiencias internacionales de reformas estatales	184
2. Los enfoques sobre el desarrollo	188
3. A manera de conclusión: la opción del Desarrollo Participativo en la definición del rumbo de la reforma del Estado	194
4. Algunos escenarios posibles	198
4. 1. Escenario optimista: Hacia la reforma estatal del desarrollo participativo con justicia social	201
4. 2. Escenario intermedio: Consolidación de la forma estatal neointervencionista	204
4. 3. Escenario pesimista: Renovación de la forma intervencionista bajo una modalidad autoritaria	205
Bibliografía	207
Hemerografía	213
Otros documentos	219
Índice de Cuadros y Tablas	221
Anexo: Cartas de Intención México-Fondo Monetario Internacional	222

Introducción*

Identificar los cambios en la forma de Estado intervencionista en México a partir de la reforma estatal efectuada en el sexenio de Salinas de Gortari, analizando sus efectos, es el eje orientador de esta investigación. Cuyo propósito radica en aportar una vertiente de análisis sobre la reforma de Estado en México, que contribuya al debate en la orientación de la definición actual de la forma que asumirá el Estado.

Los retos que enfrenta el país en la actualidad están en función de: la capacidad del sistema político para superar la crisis y realizar una reforma política, que permita generar los consensos necesarios para la modificación del actual régimen; de consolidar una política económica que posibilite hacer frente a la incertidumbre que generó la devaluación de diciembre de 1994 y sus efectos (recurrencia al endeudamiento, desempleo, quiebra de empresas, fuga de capitales, incremento de la inflación, etc.); y la generación de una política social que responda a las amplias demandas sociales y logre vencer los límites del centralismo, la burocratización y la desarticulación en las acciones institucionales creando bases para el desarrollo social.

Esta investigación pretende ser un aporte en el debate nacional sobre el análisis de la crisis política que enfrenta el país en la actualidad, en la definición del proyecto nacional y el rumbo del Estado. Al respecto se han publicado una gran cantidad de ensayos periodísticos, artículos y libros que dan cuenta de algunos aspectos y tiempos de la reforma estatal pero no abarcan sus ejes políticos, económicos y sociales a partir del concepto de forma de Estado. Por otra parte, de los estudios sobre el Estado en México, pocos son los que abordan su análisis a partir de su forma.¹

*Agradezco a Arlen Beltrán su apoyo en la mecanografía de este trabajo.

¹ Con la notable excepción de los trabajos desarrollados por Manuel Villa, así como su tesis doctoral y a su vez el enfoque utilizado por Juan Felipe Leal en sus estudios sobre el Estado y por Edgar Jiménez, constituyen bastiones importantes en esta línea de investigación.

La intención de este trabajo no es reiterar estos análisis sino retomar sus ejes teóricos y darles continuidad. Con el propósito de dar cuenta de la transformación actual del Estado mexicano, proceso que además, no es privativo de nuestro país, los cambios en la forma de Estado intervencionista, se han convertido, a nivel internacional en eje necesario de la articulación política de las naciones.

Las reformas a los Estados se constituyen como procesos de cambio estructurales realizados para readecuar sus estructuras a nuevos modelos de desarrollo, en un contexto marcado y definido por la globalización económica. En el caso mexicano se presentan otras variables como el incremento de la deuda externa, el rezago social, la crisis económica, el predominio de inercias políticas en el sistema político, la revisión de las doctrinas revolucionarias y la reinterpretación jurídica del proyecto de nación. Esta transición del esquema de desarrollo basado en el paradigma keynesiano a otro de corte monetarista se inicia con un desplazamiento y cambios de formas e instituciones políticas y estructuras económicas a partir de 1982.

Este trabajo se divide en dos partes: la primera de ellas se aboca a los antecedentes teóricos, metodológicos e históricos en los cuales se sustenta el estudio del Estado mexicano a partir de su forma. La segunda parte está dedicada al estudio de la reforma estatal efectuada durante la administración de Carlos Salinas de Gortari y a delinear algunas opciones sobre las perspectivas que puede tomar este proceso, enmarcado en la metodología de coyuntura prospectiva por un lado, y en los enfoques alternativos al neoliberalismo sobre desarrollo participativo, por otro.

De tal manera que se constituyen cuatro universos de estudio: uno a nivel teórico del Estado en general; otro sobre las formas de Estado en México y sus correspondientes en el sistema capitalista; la explicación de la crisis del Estado interventor, las alternativas a nivel teórico y de proyectos impulsadas para superar la crisis (neoliberalismo, neoconservadurismo y liberalismo

social), las características de la reforma estatal en México durante la administración salinista y la naturaleza de la crisis política que enfrentó a finales del sexenio. Este último apartado exige además, como ya se señaló, un ejercicio prospectivo sobre las posibilidades de continuidad de la reforma de Estado y los retos que enfrenta a nivel político.

Un estudio de esta naturaleza requiere un ejercicio de reflexión y una revisión de las teorías más importantes utilizadas para el estudio del Estado y sobre todo en el caso de México. A su vez, es necesario establecer las formas que ha asumido el Estado mexicano hasta consolidarse como un Estado intervencionista e identificar los elementos que implicaron el agotamiento de esta forma estatal, haciendo necesaria su transformación. Es indispensable en esta tarea, realizar un proceso de mediación entre los conceptos de reforma, crisis estatal y sus repercusiones en las esferas económica, social y política.

Es necesario enfatizar que en el terreno de la Sociología Política, se abren vetas interesantes en el estudio de los fenómenos socio políticos, no sólo en el plano del análisis académico sino de incidencia en la comprensión y explicación de los procesos socio políticos nacionales para proyectar posibles líneas de acción que influyan en la toma de decisiones. Como estudiosos preocupados por la problemática del país, no podemos quedarnos a la zaga en la generación de propuestas, en la evaluación y análisis de las ya implementadas, en realizar estudios de prospectiva sobre los alcances y limitaciones del proyecto de reforma estatal y en perfilar las vías para lograr la transición democrática del país.

Por último, es preciso asentar dos aclaraciones de orden técnico-metodológico, en referencia a la presentación de este trabajo: se utiliza el Sistema Harvard para el uso de referencias a otros autores, citándose entre paréntesis su apellido paterno y el año de la obra, cuando el texto se presenta en cursivas, la alusión al autor es textual. En el caso en que la referencia se hace sin cursivas, se

refiere a que las ideas del autor expuestas en la obra de referencia fueron retomadas o son la base del desarrollo del párrafo en cuestión. Al final de este trabajo se presenta un anexo bibliográfico que refiere a todas las fuentes citadas a lo largo del mismo.

Por otra parte, la problematización y fundamentación que dieron pie a esta investigación, así como sus objetivos no se presentan integrados en la introducción, a fin de señalarlos puntualmente para dar un referente más amplio de los puntos de partida de esta investigación.

Primera Parte

A. ASPECTOS METODOLOGICOS Y TEORICOS

1. Problematicación y fundamentación: el proceso de reforma estatal en México

Del México posrevolucionario emergió un Estado de forma intervencionista con un régimen basado en el control unipartidista y presidencialista con mecanismos corporativos de participación y representación. Después de la crisis de la década de los 60s. se manifestó el agotamiento de esta forma de Estado a nivel del sistema capitalista; cuyos efectos se resintieron también en nuestro país, sobre todo en los 80s, por el excesivo peso del incremento de la deuda externa y la inflación, la incapacidad estatal para promover la inversión productiva, y la caída de los precios del petróleo. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se impulsó un ambicioso proyecto de reforma estatal en México, el cual tuvo incidencia en distintos niveles de la realidad nacional, en el ámbito económico, político y social. Esta propuesta pretendió reorientar las funciones que el Estado realizaba bajo su forma intervencionista, con el objetivo de superar las limitaciones de esta forma de Estado, cuyos efectos se manifestaron en una fuerte crisis económica con repercusiones políticas.

Dicho proceso implicó la redefinición de múltiples elementos del modelo de desarrollo, de las líneas de la política pública y del marco normativo legal que sustentó la acción estatal; implicando transiciones, conflictos, rupturas, alianzas y recomposiciones de diversos ordenes entre los integrantes de la clase política y con las bases sociales del Estado interventor para la conformación de un nuevo pacto social acorde a la propuesta realizada desde la reforma del Estado; generándose un replanteamiento del papel de las instituciones bajo las premisas doctrinarias del legado de la

Revolución Mexicana con una visión modernizadora, que tomó forma mediante el Liberalismo Social.

Estos principios impulsaron una visión instrumental de las bases ideológicas de la Revolución Mexicana y su concepto de justicia social; el tránsito hacia un corporativismo más flexible que superara las bases del populismo; y el redimensionamiento del Estado deslindando de sus funciones de empresario y administrador (Estado propietario), a través de un amplio proceso de privatización y de su fortalecimiento fiscal.

Los argumentos para generar consenso e impulsar estas iniciativas, se centraron en la construcción de un discurso crítico a los abusos autoritarios del intervencionismo, paralelo al reconocimiento parcial, de la pertinencia de dar continuidad a la función social estatal. Este discurso se insertó en la definición y consolidación, en la década de los 90's a nivel internacional, de las bases y planteamientos rectores para reformar a los Estados nacionales. La generalización de este discurso tuvo que ver con la cautela de Miguel de la Madrid, en la promoción de cambios hacia la adopción de un nuevo esquema en la forma estatal y el radicalismo de Salinas de Gortari para cubrir este objetivo.

En torno a esta dinámica se dieron transformaciones importantes como el reconocimiento a la personalidad jurídica de las iglesias, con la reforma constitucional de 1992 (arts. 3, 5, 27 y 130); la modificación constitucional del artículo 27 en materia agrícola dando por concluido el reparto agrario y abriendo la posibilidad de la reprivatización del ejido; y la creación de una zona de libre comercio vía Tratado Trilateral con Canadá y los Estados Unidos. En donde, la política de concertación con el panismo posibilitó su apoyo, al partido gobernante, a estas iniciativas. Este fue un elemento político que no sólo legitimó el proceso, además le permitió al Ejecutivo Federal, endurecer su actitud frente a la izquierda y someterla a un proceso de desgaste y desprestigio para revertir los efectos de

impugnación que antecedieron a las elecciones de 1988, llevando al sistema presidencial a sus máximos excesos.

A principios de la década de los 80s, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el incremento de la participación ciudadana en la esfera de lo público, exigieron la recomposición del sistema político nacional, bajo una fuerte demanda de democratización y ampliación de los espacios de participación, incrementada a fines de la década y a mediados de los 90s. En este último período esa postura se entrelaza con la presencia de una crisis política que a partir del levantamiento armado en Chiapas el 1o de enero de 1994 y del asesinato del ex candidato priísta a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, entre los acontecimientos políticos más destacados, generaron fuertes demandas de transición democrática y cambios de fondo en la política nacional.

Lo anterior mostró de manera puntual que la reforma del Estado no había cubierto sus objetivos en materia social y económica y adicionalmente, señalaba la presencia de una crisis política al interior del sistema político mexicano, al darse enfrentamientos entre diversos grupos de la clase política y sus proyectos de nación.

Si consideramos que inicialmente la reforma del Estado fue impulsada por una élite a la que se le denominó como *tecnocracia*, la cual sustituyó paulatinamente a los *políticos tradicionales*, (políticos de carrera, con antecedentes de haber ejercido cargos de elección popular, cuya práctica política se sustentaba y definía a partir de las pautas originadas desde la época posrevolucionaria sin gran preparación académica), en puestos de primer nivel gubernamental, limitando su injerencia en las decisiones nacionales y modificando el papel hegemónico que ejercieron anteriormente, por otro de respaldo tácito al Ejecutivo para mantener algunas de sus prebendas.² Y ello, permitió impulsar

² La separación entre clase política y clase teórica se ha visto disminuida con el advenimiento de la sociedad tecnológica y tecnocrática: es cada vez más constante la multiplicación del poder por el saber y viceversa. Esta discusión lleva a la disputa sobre la manera en que el saber (el que sabe) se relaciona con el poder (el que manda). Giovanni Sartori realiza cuatro combinaciones posibles -1) poder sin saber; 2) saber sin poder; 3) los que saben tienen también el

algunas medidas legislativas que revertían garantías sociales emanadas de la Constitución de 1917 como el reparto agrario y la noción liberal-juarista de la relación entre la iglesia y el Estado. El desplazamiento de la *vieja guardia* partidista por la *tecnocracia*, generó una recomposición de la clase política y el surgimiento de fracturas en el partido de Estado, que con la crisis anteriormente señalada, se han ahondado y dificultan actualmente la cohesión y el consenso en torno a un proyecto único de nación. Este proceso se acrecentó a finales del sexenio en la víspera del nombramiento del sucesor presidencial.

La respuesta dada a la crisis del intervencionismo estatal con la reforma de Estado es un proyecto inconcluso con amplias limitaciones que requieren ser superadas para precisar la forma estatal que habrá de sustituir al intervencionismo. Dicha labor tiene que situarse en el contexto histórico que da origen a las transformaciones estatales en nuestro país y en la relación que éstas guardan con el entorno internacional. La reforma supeditó el desarrollo nacional al modelo económico y a la apertura del mercado, dejando en segundo término la realización de una reforma social y política, pues sustentó los cambios hacia una nueva forma de Estado sin modificar el régimen de partido de Estado y el ejercicio omnipresente del presidencialismo; elementos necesarios para el ejercicio democrático del poder que exigen la recomposición del sistema político y del régimen.

Si consideramos que una crisis (Arredondo, 1982) en su manifestación política es expresión de la lucha de las fuerzas políticas, pues cuestiona la dominación y el problema del poder. En donde, el Estado es a la vez, el medio en donde puede reformularse la dominación y el escenario; exteriorizando los enfrentamientos de las fuerzas en pugna, el concepto de crisis alude al sentido de ruptura. Partiendo de que el estudio del Estado requiere realizarse a partir de una relación entre lo económico y lo político, en estos términos también debe emprenderse el estudio de los procesos de

poder, y 4) los que tienen el poder también saben." *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. 3a. reimp., México, ICFE, 1995, p.329.

crisis para dar cuenta de los desajustes de la sociedad capitalista. Sin embargo ésta consideración no debe llevarnos a generalizaciones dogmáticas que condicionen una crisis económica a otra política o viceversa, de manera automática.

Las crisis políticas se resuelven de acuerdo a maneras distintas: reformistas, bonapartistas, autoritarias, y revolucionarias. La salida que se dé a la crisis está en relación directa con su carácter y con la formación económico-social en la que se da. La manera en que sea resuelta una crisis implicará una rearticulación del bloque en el poder específica, si no es a partir de una solución revolucionaria que ésta se resuelve, se mantiene el carácter de clase del Estado y sólo cambia la forma del régimen político. Así, la solución de una crisis tendrá que ver con la correlación de fuerzas sociales y sus contradicciones, así como con la definición de los aliados del bloque en el poder (Arredondo, 1982).

En cambio la crisis estatal general tiene que ver con la desorganización de la actividad estatal y el cuestionamiento social de su función, afectando directamente la hegemonía y legitimidad de un régimen político, por lo que la crisis tiene un sentido más bien orgánico³ (Bobbio, 1991). El Estado no puede cumplir más su función reguladora y se transforma en un escenario de enfrentamiento de los proyectos en pugna. Al respecto la posición ortodoxa marxista señala que este tipo de crisis implica el fin del capitalismo y su paso a un nivel superior, el socialismo, planteamiento que ha sido ya ampliamente discutido y refutado por la apertura al mercado que en la década de los 90's realizaron países socialistas como la exURSS y China.

³ Bobbio señala que a partir del sentido dado por Gramsci "...es posible comprender a las crisis del Estado, en cuanto 'orgánicas' con un contenido propio de una crisis de hegemonía, manifiesta en una pérdida de la capacidad de los grupos dominantes para ser también dirigentes, un grave déficit de legitimidad a partir del cual puede madurar el traspaso a una nueva forma de Estado, a equilibrios orgánicos más avanzados." Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, 6a. edic., 1991, p. 47.

En este nivel la crisis del Estado implica crisis de una determinada forma de Estado, no la terminación del mismo (Bobbio, 1987). El primer nivel de la crisis política del aparato del Estado permite reestructurar la dominación de clase, sin que esto implique la modificación de su forma⁴ sino su reestructuración interna, a partir de (Arredondo, 1982): la sustitución de grupos dentro del equipo gobernante y la modificación del peso específico de alguno de los aparatos del Estado

En el proceso de reforma estatal se interrelacionan los niveles social, político y económico, de tal forma que a veces es difícil diferenciar cual se impulsa primero y las fronteras existentes entre uno y otro, sobre todo porque en el sexenio salinista las acciones de política social fueron utilizadas como elemento legitimador y de propaganda de la figura presidencial y su partido, a partir de cambios constitucionales,⁵ cooptación de intelectuales y del propio discurso de izquierda para legitimar la ideología del liberalismo social, la política social (Pronaso) y las reformas electorales ofrecidas como reformas políticas, entre otros elementos.

A partir de las consideraciones anteriores, esta investigación plantea hipotéticamente que la reforma del Estado impulsada por Carlos Salinas de Gortari dio paso a un Estado nointervencionista, pues tuvo un carácter de transición hacia una nueva forma estatal que puede consolidarse durante la actual administración. Esta nueva forma oscilará entre dos extremos: el autoritarismo-dictatorial o la apertura democrática dependiendo de la correlación de fuerzas que presenten los grupos de poder, la consolidación o no del liderazgo presidencial, la resolución pacífica de demandas sociales, la continuidad del diálogo político para la reforma del

⁴ Estudiar al Estado a partir de su forma conlleva a recuperar las determinaciones sociales y la función de lo político en un período estructuralmente determinado del sistema de producción. (Villa, 1987a). Las formas de Estado son el resultado de la particular conjunción histórica entre lo político y lo económico porque expresan como se articulan las clases sociales y sus fracciones en una etapa del sistema capitalista, manifestando el carácter general del Estado. En lo sucesivo esta connotación es la que asumire para referirme a la forma de Estado o forma histórica de Estado, sus particularidades se exponen en la forma de abordaje y en el segundo capítulo de este trabajo, se detallan las formas históricas del Estado mexicano.

⁵ Desde el sexenio de Miguel de la Madrid, se impulsaron cambios en materia de política económica hacia la liberalización del mercado y el destino de la función social estatal. No obstante, su avance se vio limitado por el constitucionalismo de corte social, emanado de la Revolución Mexicana.

Estado y la agudización de la recesión económica, entre otras. Las definiciones que se logren en estos rubros guardan una relación directa con la capacidad del sistema político de generar consensos y compromisos políticos, en un marco de diálogo y negociación.

Las medidas tomadas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari para modificar el papel del Estado, partieron básicamente del cambio en la esfera de lo económico sin considerar que la crisis de la forma intervencionista, se presentó como una crisis estatal general que implicaba cambiar la forma del Estado. Ello perfiló transformaciones que renovaron el intervencionismo y el pacto social corporativo, se reforzó el poder presidencial y del círculo interno,⁶ se gestó un nuevo paternalismo participativo en política social originando prácticas políticas neoclientelares y una fusión en la cultura política de patrones caudillistas con esquemas modernizadores.

Esa crisis responde al conjunto de contradicciones generadas en el proceso mismo de transición entre la forma intervencionista de Estado y la forma en transición, en la que se gestaba la nueva forma sin lograr desprenderse de las características de la anterior, creando pugnas entre el círculo interno emergente y el desplazado, dando lugar a la alternancia simultánea de viejas prácticas políticas con nuevos esquemas. Al no generarse transformaciones en la forma de régimen,⁷ al manifestarse la insuficiencia en los alcances de la reforma social y limitados efectos

⁶ El concepto de círculo interno se refiere al grupo superior de la élite gobernante en el que se toman las decisiones políticas del más alto nivel. *Cfr.*, Francisco Suárez Varías, *Elite, Tecnoeraucia y Movilidad política en México*, México, UAM-X, 1991.

⁷ La modificación de una forma de Estado conlleva necesariamente a la definición de su contraparte en la forma de régimen. Las contradicciones actuales del sistema político mexicano se encuentran inmersas en una fuerte demanda social de importantes grupos políticos y ciudadanos de transitar hacia un régimen político democrático, basado en el pluralismo partidista. Cabe señalar que existe una tendencia errónea a identificar el régimen político de manera exclusiva con el modelo jurídico-institucional, sin considerar las prácticas de los grupos y clases que participan en el proceso político, que son quienes establecen los fines que pueden y deben ser perseguidos por el poder público. A su vez, es pertinente diferenciar en los regímenes políticos, las determinaciones externas de las relaciones internacionales de poder, de las internas. La forma de la lucha política, entendida como los modos, formas y valores de conquistar y mantener el poder y las condiciones sociopolíticas en que se dan, constituyen un elemento básico para resaltar las características más esenciales de los regímenes políticos y para precisar una tipología de los mismos, así como sus diferencias entre sí. Por lo que al referirse a la forma de régimen es en relación a los cambios producidos en las condiciones internas e internacionales de la lucha política.

en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías, se agudizó la crisis estatal general que abarca lo económico, lo social y lo político cuyo vértice es la exigencia de transitar hacia la democratización del régimen.

En lo político ha puesto de manifiesto el agotamiento de la capacidad de respuesta a nivel estatal por un recurso recurrente a la violencia lesionando la legitimidad del régimen de partido único y poniendo en entredicho los consensos que lo sustentan, estrechamente relacionados con el desgaste de los mecanismos de designación unipersonal y excluyente del poder político fincados en una relación Estado-gobierno-partido; señalando un gran debilitamiento y vulnerabilidad del sistema político y el desgaste de prácticas tradicionales del ejercicio y transmisión del poder. En lo económico mostró la inoperancia del modelo neoliberal y en lo social los límites para revertir el empobrecimiento de la población y mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales ya empobrecidos.

Bajo esta perspectiva, hay amplias posibilidades de que sea la sociedad civil y las organizaciones sociales las que promuevan el cambio democrático y presionen a la nueva administración para su realización y así, se consolide la vía institucional impulsada por la sociedad como el mecanismo de transformación del sistema político mexicano y de los mismos partidos políticos como institutos que rebasen el margen meramente electoral y se conviertan en alternativas de participación política reales.⁸ Esta amplia participación social es precisamente lo que sienta las bases para la transición democrática bajo una demanda de pasar de un régimen de partido de Estado

⁸ Esta consideración parte de que la afluencia de votantes registrada el 21 de agosto de 1994 que fue cercana al 78% del total del padrón electoral, cuando la tendencia había sido anteriormente del 40 y 45%, demostrando que los mexicanos optaron por la vía electoral y por la transición pacífica, por lo que habrá una fuerte presión ciudadana en este sentido.

a un régimen de partidos. Hoy estamos frente a un proceso de *ciudadanización de la política*,⁹ en donde, el factor Chiapas fue un elemento clave en su detonación.

2. Objetivos generales

- Analizar los elementos y ejes que han conformado el proyecto de reforma de Estado en México desde un enfoque de Sociología Política utilizando el método comparativo y la prospectiva, tomando como punto de partida el propio proceso histórico que ha seguido el Estado mexicano.
- Caracterizar las distintas formas de Estado que se han gestado en la historia de México, desde la constitución del Estado nacional para efectuar un análisis comparativo con la reforma de Estado implementada durante la administración de Carlos Salinas de Gortari.
- Precisar los elementos que se constituyeron como las grandes limitantes del proyecto de reforma estatal en el plano económico, político y social.
- Aportar elementos de análisis en el marco del debate y definición sobre el papel del Estado en México, bajo las actuales condiciones, a partir de la definición de escenarios.

⁹ Este concepto hace referencia a una mayor ingerencia y participación de la sociedad civil en política. *Ibid.*, Entrevista a José Luis Reyna, realizada por Saldierna V. Georgina, "Aún no entramos a la transición democrática", en: *La Jornada*, 1 de septiembre de 1994, pp. 1 y 13.

2. 1. Objetivos específicos

- Analizar las implicaciones de la reforma del Estado actual en México, en su aspecto político y su incidencia en la definición de una nueva forma de Estado.
- Identificar los elementos que impulsan la consolidación de la élite tecnocrática en el proceso de reforma estatal.
- Precisar los elementos que están definiendo el agotamiento de la forma de régimen de partido de Estado.
- Identificar las contradicciones que definen la presencia de una crisis política en México en la década de los 90s.
- Delinear los elementos necesarios para la transición política del país en un esquema de democratización a todos los niveles.
- Establecer los ejes que en materia de política económica y social se impulsaron con la reforma del Estado, así como sus limitantes.
- Identificar las transformaciones más importantes que en materia administrativa y jurídica se realizaron para apoyar la reforma del Estado.

3. Forma de abordaje y apoyos teóricos

La política comparada entendida como un método de investigación del conjunto de los fenómenos políticos, que profundiza en el análisis empírico y en la propia teoría política (Badie y Hermet, 1993, *ed. en esp.*), posibilita comparar a través de la comprensión, es decir, interpretar el significado de la política en un lugar específico, considerando para ello no significados universales, sino el sentido que le imprimen sus actores, de acuerdo a su propia historia y cultura. Al comparar relativizamos y comprobamos que las teorías políticas no son universales, por lo que es una herramienta para interpretar la pluralidad y la diversidad, posibilitando destacar acontecimientos precisos, rupturas, movilizaciones e innovaciones. El propósito del comparatista radica en establecer las diferencias sobre como se ha concebido y establecido lo político y las formas en que ha sido practicado. En la ciencia política subyace aún implícitamente, un marco de referencia comparado, pues el politólogo que observa un caso particular debe tener presente otros casos (Sartori, 1995, *3a relmp.*)

Esta investigación retoma la metodología comparatista a partir de una perspectiva crítica y sistemática. El por qué utilizo este método tiene una estrecha relación con la imposibilidad del sociólogo de observar los hechos sociales en un laboratorio, sin embargo es necesario dar cuenta de los sucesos en una perspectiva empírica, es decir, aplicable, tangible y referida a algo¹⁰. La posibilidad de la comparación se da porque existen elementos de homogeneidad para confrontar unidades geopolíticas, procesos o instituciones. De ahí, que a partir de categorías específicas correspondientes a las formas de Estado, pretendo aproximarme a una interpretación comparativa

¹⁰ Al respecto señala Giovanni Sartori *Op. cit.*: "...el conocimiento del cual se vale la acción, no puede ser sino un conocimiento empírico; en nuestro caso, no la filosofía política, sino la ciencia empírica de la política." Por otra parte, coincido con su postura sobre la neutralidad valorativa en la que señala, que "la realidad que observan el politólogo y el sociólogo está cargada de valor" una forma que sirve para establecer límites es "la diferencia entre el contexto del descubrimiento y el contexto de validación..." "...quien trasmuta 'neutralidad' en 'valoratividad' se equivoca dos veces y multiplica el error." pp. 47-48 y 54-55.

entre las formas de Estado en México en su devenir histórico, a partir de las características que enmarcan a aquellas variables que hacen a cada forma de Estado específica. Una tarea de esta dimensión lleva a conjuntar el método comparado con el histórico.

En esta perspectiva existen sucesos políticos y sociales que pertenecen a un nivel abstracto y pueden tener un carácter universal, no obstante la especificidad de un país, de un modelo de desarrollo económico, de occidente y oriente, del sur y norte de América, obliga a que la metodología comparativa se dimensione superando los parámetros universalistas y estableciendo más allá del evolucionismo y la simple causalidad, es decir tomando en cuenta la particularidad regional y local al establecer comparaciones. Bajo la visión universalista se ha presentado una tendencia en diversos estudios sobre el Estado en América Latina, que han superpuesto categorías occidentales a la realidad de estos países, sin considerar que su historia, cultura y devenir les diferencian.

En la forma de construir y definir el poder existen dinámicas específicas, la globalización económica ha llevado a una homogeneización creciente de los ámbitos políticos, por la importación de modelos estatales occidentales de parte de los estados periféricos. En los estados periféricos las relaciones de dependencia propician la territorialización de los ámbitos políticos, la construcción de un centro de poder y la formación de estructuras burocráticas.

En esta perspectiva son dos lógicas las que se manifiestan: una dinámica externa que reproduce las relaciones de dependencia sometiendo a las exigencias internacionales y otra interna, que tiene el objetivo de evitar la degradación de las relaciones entre gobernantes y gobernados. A partir de estas manifestaciones de imitación es que el comparatista tiene que concebir una sociología

de flujo entre los sistemas políticos que permita analizar las modalidades de importación de los modelos y prácticas políticas con sus efectos de hibridación.¹¹

La importación está regularmente orientada a la producción de formas de poder y formas de oposición, su multiplicación tiene que ver con un efecto acumulativo en donde coincidan varios actores importadores (iniciativas individuales dadas por viajes y/o estudios en el extranjero o por asumir determinadas escuelas de pensamiento) en un terreno microestratégico, que puede llevarlos a buscar un beneficio político en un contexto coyuntural que posibilite su inserción en un sentido macroestratégico. Una actividad en este orden de ideas, supone la invención de nuevos ámbitos políticos y la emergencia de nuevas clases políticas bajo parámetros de modernización conservadora que buscan sustituir estructuras tradicionales por modelos extranjeros. Inicialmente la importación busca introducir fórmulas para consolidar el poder, pero posteriormente se incrementa la recurrencia a estos modelos para conservarlo y relegitimarlo con valores acordes al modelo político (Badie y Hermet, 1993, *ed. en esp.*).

Finalmente el Estado híbrido se convierte en una yuxtaposición de fórmulas que refuerzan el dominio del centro sobre la periferia. Por ello, no es posible estudiar al Estado mexicano desvinculado del entorno internacional, de los efectos del modelo occidental y de la dinámica globalizadora, que en mucho tiene relación con sus transformaciones en las últimas dos décadas. Esta investigación pretende enfatizar, entre otras cosas, en aquellos elementos de hibridación bajo los cuales se dio respuesta a la crisis del intervencionismo en México con la reforma estatal y los efectos políticos que trajo aparejado este modelo de modernización.

¹¹ Este fenómeno es denominado también como *dinámicas huerfanas*, y como *neopatriarcalismo*. Cfr. Bertrand Badie y Guy Hermet, *Política Comparada*, 1a. edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 41-42.

La dimensión histórica en el estudio del Estado permite recuperar las estrategias, elecciones y acontecimientos que posibilitaron una estructuración particular de las relaciones políticas. A su vez, remite a actores precisos, intereses, a contextos de relaciones de poder y a conexiones sociales con modelos culturales específicos. Una investigación bajo esta línea lleva a aislar los aspectos que singularizan el actuar político y a establecer los períodos de tensión, crisis y las readaptaciones de sus parámetros de origen.

En esta dimensión el sustento metodológico de este análisis no se da por sí mismo, sino en relación a la definición previa que realizará del Estado y sus formas en México, así como de parámetros específicos de comparación histórica, no en una perspectiva meramente lineal sino identificando las crisis y las rupturas que precisan y definen cada forma, interpretándolas a partir de una conceptualización sociológica.

El método comparativo bajo esta perspectiva teórica, conjunta elementos tanto de la sociología de la acción, al retomar el comportamiento de los actores sociales, en un contexto político y el significado de las instituciones y prácticas que lo significan; como del análisis cultural que lee esas diferencias y especificidades a la luz de un código cultural y un modelo de desarrollo, puesto que el juego social pueda darse se requiere que los actores compartan un sentido.¹²

La técnica que utilizaré para establecer comparaciones, parte del establecimiento de correlaciones que identifiquen los elementos fundamentales en cada forma de Estado en tres niveles:

¹² "El actor social se impone primero como productor de sentido: el individuo-actor, del profeta al constructor del Estado, sólo impone instituciones y prácticas nuevas aunadas a la renovación del sistema de significados (...) Por ello, el actor no sólo es productor o manipulador de los sentidos; también se impone como **demandante de sentidos**. Está socializado en un sistema de sentido dado y su confrontación con instituciones o prácticas políticas pertenecientes a otro sistema de significados lo coloca en situación de alienación o ruptura, y, por ende, de defensa y conformidad con su propia cultura (...) lo propio de lo cultural es estar en situación interactiva, al mismo tiempo como productor y producto de la acción social. El riesgo del comparatista consiste en olvidar esta dualidad o, por lo menos, sentir la tentación de olvidarla y transformar a la variable cultural en **explicación** de la separación comprobada entre dos tipos de construcción de lo político." Bertrand Badie y Guy Hermet, *Op. cit.*

- **Político** para identificar las características que distinguen cada forma de Estado y su expresión específica en un período histórico determinado, es necesario considerar variables tales como: la forma de régimen, las bases y fundamentos de la hegemonía, la conformación del bloque en el poder y la identificación de las clases y fracciones de clase que lo integran.
- **Económico** considera el modelo de desarrollo económico y su vinculación con las variables políticas ya señaladas.
- **Social** enfatizará en las líneas básicas de la política social, el papel del Estado en la prestación de servicios sociales y en la relación con las dimensiones política y social y sus variables.

Las grandes variables de la acción política tienen que ver con los aspectos que las determina culturales, materiales y productivos, espaciales o temporales que orientan la dinámica del poder y su impugnación o inmovilización. Estos elementos posibilitan la comparación y están regidos por dos intervenciones estrictamente políticas: 1) La adquisición histórica o institucional anterior y la manifestación de nuevos procesos. 2) La acción personal o colectiva de los gobernantes o de los agentes políticos en general (Badie y Hermet, 1993, *ed. en esp.*). Por ello, se establecerán comparaciones entre las variables que determinan cada forma de Estado en México, en referencia a las respuestas dadas a la crisis de la forma de Estado intervencionista, entre los sexenios correspondientes a José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, con el propósito de establecer una periodización sistemática y categórica de este proceso que permita ubicar los cambios que determinó la reforma estatal en esta forma de Estado y sus efectos a nivel social, económico y político. Por último, el enlace con la prospectiva se realizará a partir del

establecimiento de escenarios específicos, de acuerdo al marco coyuntural, en el cual puede oscilar la reforma de Estado en el futuro inmediato.

El análisis de lo político lleva aparejado un análisis tanto macrosociológico como microsociológico, implicando al individuo en general y a los actores políticos especializados con recursos de poder institucionalizados y su interacción entre ambos. Así, esta investigación se sitúa como un estudio de Sociología Política basada en la utilización de un método comparativo-prospectivo-histórico coyuntural, el cual parte de cuatro interrogantes:

1. ¿Qué elementos a nivel político, económico y social determinan el cambio de una forma de Estado a otra?
2. ¿Cómo interactúan estos 3 niveles entre sí para establecer comparaciones históricas de una forma de Estado a otra?
3. ¿Los cambios impulsados en relación a la reforma estatal, en el período comprendido del gobierno de José López Portillo a Carlos Salinas de Gortari, originaron una nueva forma de Estado?
4. ¿Es posible precisar prospectivamente las características de la forma de Estado que sustituirá a la forma intervencionista en el caso de México?

El ejercicio prospectivo ha tomado un auge inusitado en la última década, los estudios sobre la proyección del futuro para la toma de decisiones se han constituido en un elemento básico para la definición de políticas públicas.¹³ La prospectiva se encuentra fundamentada en los principios del

¹³ Entendiendo a la prospectiva como un ejercicio analítico que posibilita la identificación de un futuro deseable y uno probable, de acuerdo a técnicas como: la tempestad de ideas, el análisis estructural, el juego de actores, matrices de impacto cruzado o definición de escenarios; en los cuales se definen algunas tendencias o el desarrollo de potencialidades específicas. En donde subyace una noción de realidad conformada por una relación de fuerzas (conflictos y alianzas) entre los actores sociales. *Id.*, Francisco Mojica Sastoque, *Prospectiva. Técnicas para*

funcionalismo, el estructuralismo y el posestructuralismo y aún cuando ha sido ampliamente criticada por grupos extremadamente ortodoxos para quienes la investigación sólo puede sustentarse en una infraestructura cuantitativa, objetiva, rigurosa y precisa, retomaremos su método en la segunda parte de esta investigación, atendiendo a que el futuro no se descubre pero si es susceptible de ser diseñado y planificado a partir del estudio dinámico de los sistemas sociales.

Asimismo, atendiendo a que la forma actual del Estado mexicano no se da por mera imitación del modelo occidental sino que tiene que ver con coyunturas y prácticas específicas de los actores políticos, he considerado conveniente recurrir al análisis histórico de las distintas formas que han caracterizado al Estado mexicano con la finalidad de contar con elementos puntuales de referencia para comparar estas formas, con la que está adquiriendo ante la crisis del intervencionismo. Para ello, inicié analizando las distintas formas de Estado en México, de acuerdo a las modalidades históricas que ha adoptado el Estado capitalista, desde 1867 a 1994 y su referente en el caso mexicano.

A partir de estas consideraciones las distintas formas de Estado en México serán analizadas en dos frentes:

- a) A partir de su inserción en un proceso de transformación mundial del sistema capitalista
- b) En base a los elementos que definieron la práctica política, formas y estilos de interlocución, representación y gobierno para precisar variables que permitan la comparación entre aquello que permanece o se modifica en cada forma estatal.

Puesto que, el Estado nación, no tiene una historia de carácter lineal que de cabida a la utilización de categorías en un sólo sentido sin realizar mediaciones y especificar determinaciones que lo concreten, lo que evade la postura errónea de analizar al Estado en general y desembocar en una historia de los hechos políticos, es necesario establecer algunos conceptos que se utilizarán durante este trabajo para poder analizar el proceso de reforma estatal en México y el proceso de crisis política que se agudizó desde 1994.

3. 1. Algunas precisiones conceptuales para el análisis del Estado y las formas de Estado

La riqueza y diversidad de enfoques teóricos sobre los conceptos y categorías utilizadas para el estudio del Estado y el sistema político mexicano, obligan a cualquier estudio del tema a precisar las categorías que utilizará para tal efecto. En este sentido, después de realizar un recorrido por las corrientes más dominantes a nivel de la teoría general sobre el Estado, este apartado busca dar definiciones precisas sobre las bases conceptuales de este trabajo, a manera de marco teórico. Es necesario señalar que esta amplitud conceptual constituye el primer reto de una investigación sobre el tema, pues a pesar de la diversidad teórico-metodológica, no se cuenta con una teoría de Estado con la que sea posible dar cuenta total de su naturaleza.

Las dos fuentes principales en el estudio del Estado han sido la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Con la publicación de la Teoría General del Estado de Georg Jellinek, (Bobbio, 1987), se efectuó una distinción entre doctrina sociológica y doctrina jurídica en el uso y análisis de las teorías sobre el Estado, dando pie a dos acepciones: la exclusivamente política y otra más general que tiene que ver con la sociedad, la primera corresponde al sentido estricto del término y la segunda a su sentido amplio. Posteriormente Max Weber asumió

esta distinción como la diferencia entre validez ideal y empírica, la primera atribuida a los juristas y la segunda a los sociólogos.

Bajo esta distinción es que nos ocuparemos del estudio del Estado desde el punto de vista sociológico, entendiendo al Estado como un proceso sociohistórico; a través de la construcción de un marco histórico general comprensivo de los orígenes de cada forma de Estado en el sistema capitalista, lo cual no se reduce al estudio de un período determinado sino a recuperar sus determinaciones sociales y funciones políticas desarrolladas en la formación económica capitalista, deslindando de la visión jurídica formal.

Weber (1987, *Na. reimp.*) define al Estado moderno a partir de las funciones que desarrolla la presencia de un aparato administrativo: el ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza para el mantenimiento del orden vigente. De acuerdo con Jorge Sánchez Azcona (1986), sólo destacando el carácter monopolista de la fuerza física del Estado, lo estaremos definiendo sociológicamente, y no en función a sus fines. De ahí que consideremos a la actividad política como aquella dirigida a mantener o redistribuir el poder.¹⁴

En este mismo sentido Camacho (1974, 614) plantea el concepto de Estado como:

" el 'orden' de clases y fuerzas sociales contrarlas que busca reproducir en un momento histórico una clase o grupo en el poder por medio de la clase política y las instituciones

¹⁴ Desde la perspectiva weberiana se derivan algunas características del Estado moderno, como: "a).- El monopolio de los medios de administración y dominación por medio de: la creación de un sistema impositivo fiscal centralizado permanente; y la formación de una fuerza militar central y estable, bajo la autoridad del gobierno centralizado. b).- Un aparato administrativo que realiza sus funciones dentro de un ordenamiento jurídico, que sólo puede modificarse por la legislación. c).- El monopolio de la creación de las leyes y el uso legítimo de la fuerza por el gobierno centralista. d).- La vinculación con la autoridad de todas las personas -quienes originalmente obtienen su ciudadanía por nacimiento- con casi todos los actos que tienen lugar en su jurisdicción. e).- El uso legítimo de la fuerza física en su territorio, de acuerdo con la regulación jurídica. f).- La organización de oficinas públicas cuyas funciones dependen de la autoridad central. g).- El cuadro administrativo y los medios materiales de la administración se dan en forma separada." Jorge Sánchez Azcona, *Introducción a la Sociología de Max Weber*, Octano, México, p. 136.

políticas (gubernamentales y no gubernamentales) de coerción, administración y de dirección."

Por otra parte, Gaetano Mosca (1939) señala que el Estado constituye la organización de las fuerzas sociales principales dentro de un sistema coordinado, siendo capaz de realizar las funciones políticas, en donde incluye tanto las fuerzas acordes con el orden establecido como las opositoras a él.

Las tres definiciones presentadas nos señalan elementos que en alguna medida son complementarios. Puesto que mi propósito es apoyarme en una concepción del Estado que me permita recuperar tanto sus funciones administrativas, de coerción y dirección como su sentido orgánico e histórico y su carácter de clase,¹⁵ asumiré la concepción dada por Camacho y las funciones del Estado establecidas por Weber en el trabajo que aquí se presenta, concibiendo al Estado como producto de lo social y entendiéndolo como institución social histórica que generaliza conceptos políticos y jurídicos. De ahí que la teoría política sobre el Estado moderno tenga que hacer referencia al tipo de relación económico-social en que éste se sitúa y la dinámica que de ello se deriva.

En este sentido, precisar los elementos comunes y diferenciales que caracterizan al Estado latinoamericano como parte del Estado capitalista en general, en torno a coyunturas importantes, como la respuesta dada en la región a la crisis del intervencionismo estatal, es necesario realizarla entendiendo al Estado como:

¹⁵ En este terreno, Herman Heller (Villa, 1972) liga ambos enfoques aunque no de manera ortodoxa. Sus aportes permiten realizar una diferenciación entre los distintos componentes del Estado, posibilitando la indagación de las características de una forma de Estado en particular. En donde el Estado se conceptualiza como una forma política de organización dada al pueblo para actuar en forma unitaria y efectiva; siendo una unidad organizada de decisión y acción con una base constitucional. No obstante, esta concepción deja fuera el papel de coerción que desarrolla el Estado y su relación con la lucha de clases.

"...un proceso histórico de interrelación contradictoria entre la producción de tipo capitalista, el movimiento dialéctico de las clases sociales en lucha, la reproducción de estas mismas y el continuo cambio dentro del sistema político, producido por la necesaria racionalización de la política como respuesta a la dinámica propia del desarrollo capitalista." (Cerde, 1986, p. 43).

Entre las teorías sociológicas del Estado, han tendido a predominar dos enfoques: el de la teoría marxista y el de la funcionalista.¹⁶ El primero, ha permeado los estudios de académicos latinoamericanos sustentando su explicación sobre el Estado contemporáneo a partir de los modos de producción; y el segundo, que proviene de Parsons, ha tenido gran influencia en Europa y en la ciencia política norteamericana. Existen diferencias epistemológicas y metodológicas entre ambas teorías en su concepción de la ciencia en general y del Estado, así como de su papel y sus funciones. De ésta última, se ha derivado el aporte de Max Weber sobre el análisis del Estado, en muchos aspectos emparentado con el marxismo pero con elementos sobre el análisis superestructural del Estado, al abordarlo como el problema del carácter y la forma de dominación y estructuración del poder.

Por su parte, la concepción marxista plantea el estudio del Estado a través de considerar metodológicamente a lo concreto como síntesis de múltiples determinaciones y unidad de lo diverso. En términos analíticos ello lleva a considerar al Estado como parte de la superestructura, como forma

¹⁶ La perspectiva funcionalista (en la que ha predominado el enfoque sistémico derivado en el estudio del Estado, cuyos representantes principales son David Easton y Gabriel Almond), divide al sistema global en cuatro subsistemas, cuya característica particular tiene que ver con la función que realizan para conservar el equilibrio social, siendo interdependientes entre sí. El sistema cultural es el que tiene una función preponderante por ser la fuerza cohesiva del grupo social, a través de normas y valores. (Bobbio, 1987). A su vez, el cambio es entendido a partir de la capacidad del sistema de absorberlo mediante pequeños ajustes de los 4 subsistemas que lo componen. A diferencia de la postura marxista la cual concibe el cambio a través de las crisis de los modos de producción que pueden crear las contradicciones necesarias para su modificación a partir de saltos cualitativos a un estadio superior.

particular de la relación capitalista de dominación (Vega, 1982). En ésta visión es preciso destacar el sentido de relación social que adquiere el Estado.

El estudio del Estado a partir de Gramsci, Poulantzas y el marxismo italo-francés. (Picó, 1987) se realiza considerando al Estado como una institución de clase con un papel fundamental en la organización de la dominación. Al respecto, la contribución fundamental que realizó ésta línea teórica en el análisis del Estado, radicó en la relación que establece con la lucha de clases, el rol que desempeña en su definición y formación y sus efectos en la misma a través de sus aparatos. Si bien el Estado no puede ser visto sólo como un instrumento de dominación y control de clase, es necesario establecer mediaciones entre las estructuras económicas y políticas.¹⁷

Puesto que, el Estado adquiere sus características a partir de una formación económico social la cual hace posible al mismo tiempo, su transformación. La concepción instrumentalista del Estado es insuficiente para el análisis de este fenómeno, pues deja fuera el problema de la dominación entendida como hegemonía y la acción de la lucha de clases en la esfera política. La teoría política que pretenda dar cuenta del Estado y sus componentes, requiere hacerlo como resultado de la interacción entre economía y política.¹⁸

En este sentido, siguiendo a Heller (1992, 4a. reimp.) no es posible trazar una línea tajante entre la teoría del Estado y la política como ciencia práctica objeto de estudio de la ciencia política, pues en ambos niveles se ubican tanto elementos teóricos como prácticos. Con ello queremos hacer énfasis en la estrecha relación existente entre Estado y política¹⁹ en esta definición sociológica que

¹⁷ Esta perspectiva posibilitará el establecimiento de mediaciones que den cuenta de la función de dominación ejercida por el Estado, así como los medios y aparatos empleados para cumplirla. Aspecto que será desarrollado en el segundo capítulo de la primera parte, en cuanto a las formas de Estado en México y en el actual proceso de reforma estatal, en los capítulos subsecuentes, ello en el marco de la expresión de la lucha de clases en la esfera política.

¹⁸ Un estudio que asume esta postura es el realizado por Estela Ramírez Arredondo, "Estado y crisis sociales", en: *Sociedad, Política y Estado, Colec., Estudios Políticos, núm. 1*, abril de 1982, Ensayos del CIDE, pp. 167-206.

¹⁹ "Sólo podremos llegar a un concepto de lo político partiendo de la función de sentido que desarrolla lo político en el seno de la vida social total. Sólo cabe distinguir la peculiaridad de la función política de las demás funciones sociales, de un lado, por el hecho de que la política es una conexión efectiva que nace y se mantiene según leyes

asumiremos para el estudio del Estado, se llega a la distinción de la función política de otras funciones sociales, a partir de un concepto de lo político que parte de sus interrelaciones con otras funciones sociales.

Desde este punto de vista el concepto de lo político es mucho más amplio que el concepto de lo estatal, pues las formas políticas despliegan y aplican poder social organizado, su poder nace y se mantiene en un esquema de cooperación humana dirigida por una ordenación regular común. El poder político no es desplegado únicamente por el Estado, también lo desarrollan grupos políticos intra o interestatales (partidos, alianzas, organizaciones, asociaciones etc.). El poder del Estado se diferencia de otras formas de poder político por tener a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por los propios órganos estatales.

Bajo la influencia marxista sobre todo, se extendió la idea de que la economía era la base que sustentaba el resto de las funciones sociales, especialmente a la política, a la cual se le consideró como la cobertura ideológica de una situación económica. Al respecto Heller (1992, 4a. reimp.) señala la necesidad de establecer la relativa autonomía de la función estatal:

"...en la realidad social, causas económicas producen consecuencias políticas, como también es verdad a veces lo contrario. (...) No hay duda de que el Estado tiene también que administrar económicamente. Pero su actividad en este sentido no se basa en el poder económico sino en el poder político."

Poulantzas (1969) concibió al Estado como una relación que condensa materialmente fuerzas entre clases y fracciones de clase que lo atraviesan con sus contradicciones impulsando sus intereses particulares pero quien imprime la dirección a la política estatal es una fracción hegemónica de

relativamente específicas y, de otro, porque esa conexión, en cuanto parte, presenta una determinada significación para el conjunto de la vida social." Herman Heller, *Teoría del Estado*, 1992 (cuarta reimpresión) (imp. orig. en alemán 1939), Argentina, Fondo de Cultura Económica, p. 221.

clase,²⁰ sosteniendo la capitalidad de una función hegemónica en el interior del propio bloque en el poder, con el fin de regular las contradicciones entre las distintas clases y fracciones de clase que lo componen.

La hegemonía de una clase, o de una fracción sobre las demás del bloque de poder dominante, determina que cada una renuncie a los intereses propios inmediatos, económico-corporativos, en favor del interés político común por la explotación, y el dominio de las clases subalternas. La hegemonía actúa como principio de unificación de los grupos dominantes y, contextualmente, de disfraz del dominio de clase (Bobbio, 1991).

Gramsci fue más allá de la concepción que atribuye al Estado ser un simple instrumento de la violencia y acciones económicas en una sociedad, lo entendió como el gran productor de "consenso", el "educador" de masas que logra integrar a la vida subjetiva y cotidiana de los individuos la visión del mundo impuesta por los intereses de la burguesía, pues en la definición gramsciana:²¹

"...el Estado no es sólo el aparato de gobierno, 'el conjunto de instituciones encargadas de dictar leyes y hacerlas cumplir'; es un Estado hegemónico -con capacidad para dirigir y dominar-, producto de determinadas relaciones de fuerzas sociales, que desarrolla

²⁰ "Poulantzas insiste en que el Estado capitalista debe ser entendido como un conjunto institucional cuya principal tarea es organizar la hegemonía dentro del bloque dominante, y también movilizar el consentimiento activo de cara a las clases dominadas y a la sociedad en su totalidad. Deriva el papel crucial de la hegemonía de clase de la matriz institucional del capitalismo tomado como un todo y lo relaciona con la separación entre la esfera pública de lo político y la esfera privada de la sociedad civil. Así subraya, por una parte, elementos gramscianos en el análisis de la lucha de clases política como el motor de la historia y, por otra, elementos althusserianos en el análisis de la matriz institucional del capitalismo y la reproducción global de la formación social." Josep Picó, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, España, 1987, p. 24.

²¹ En los *Cuadernos* Gramsci asegura que "el Estado abarca tanto a las organizaciones ejecutivas propias de la sociedad política, como a las organizaciones privadas correspondientes a la sociedad civil a las que dan forma y contenido los 'grandes intelectuales'. El partido es la expresión de un grupo social (un partido orgánico que representa a una clase subalterna y sus aliados), con una dirección que además de ser una vanguardia política en el sentido leninista, sea una dirección moral, cultural e ideológica cuyo propósito último sea el rompimiento de la hegemonía y la elaboración de un nuevo orden." *Cfr.*, Manuel Camacho Solís, "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", en: *Foro Internacional*, Colegio de México, núm. 3, enero-marzo, p. 605. A partir de esta perspectiva es posible dar cuenta de las grandes confrontaciones entre clases, aunque para el análisis de las confrontaciones intermedias, presenta serias limitantes.

actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados." (1971).

A ambos autores se debe el haber establecido a la hegemonía como una función básica del Estado, el mérito de Gramsci fue agregar la función que juegan los aparatos ideológicos del Estado en la reproducción del dominio de clase y en la interiorización de una visión del mundo que permite generar consensos; pues ésta constituye la expresión de la capacidad directiva de la clase en el poder.

Por otra parte, es necesario realizar una distinción entre legalidad y legitimidad²² para precisar el marco en el cual nos referiremos a la función de dirección²³ que realiza el Estado a partir de las instituciones. En este terreno Luchman (Picó, *Ibid.*) considera que los sistemas de poder se legitiman al actuar en concordancia con las normas legales positivas establecidas, concepto que descansa en valores compartidos socialmente. A partir de la tipología de Weber (1987, *9a. relmp.*) la legitimidad es entendida como una base indispensable de la autoridad política, partiendo de la existencia de formas históricas de legitimidad de la autoridad política, en donde la forma legal racional la concibe como la predominante en el mundo moderno. Bajo esta perspectiva la autoridad se convierte en legítima con independencia de quien la detecte, ello supone la aceptación de un sistema

²² En cuanto a la categoría de legitimidad no se tiene una acepción única, ésta se relaciona estrechamente con la corriente analítica que la origina, de las más utilizadas son: a) la legitimidad entendida como la capacidad del sistema de engendrar y mantener la creencia de las instituciones políticas que existen son las más apropiadas para el sistema; b) a partir del grado en que las instituciones son valoradas por sí mismas de acuerdo a criterios de justicia y rectitud, concepto de fuerte tradición weberiana y c) la legitimidad entendida como la cualidad de "deber" que la sociedad concientiza para otorgar su apoyo a un régimen político. En estos conceptos se destaca uno de los elementos de la legitimidad, el de la creencia u opinión, dejando de lado el consenso y aceptación que acompañan a la legitimidad, así conceptualizada la legitimidad sería una especie particular de consenso que gira en torno al derecho o título para gobernar. *Ibid.*, Josep Picó, *op. cit.*

²³ Al referirnos a la función de dirección del Estado es preciso aclarar que no aludimos al Estado como gobierno, pues la categoría de gobierno es definida clásicamente como el conjunto de personas que detentan el poder o como un conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del mismo, por lo que el gobierno es una práctica del poder no un aspecto del Estado.

de poder en base a su bondad y sentido, como respeto interiorizado en los individuos de ese sistema, éste elemento es el que permite la reproducción de todo sistema social

La noción clásica de legitimidad ha sido reinterpretada en el marco de la globalización económica y las crisis del estado capitalista llamado tardocapitalista²⁴, al respecto Habermas (1989 *Ja. reimp.*) señala que la legitimidad del sistema capitalista contemporáneo, escapa a la concepción tradicional, pues tiene que ver estrechamente con la relación gestada entre política y economía a partir de la institucionalización del mercado, con lo que el Estado dejó de ser un núcleo institucional y se convirtió en una institución complementaria del trabajo autorregulador del mercado. De tal forma que el mercado liberó al orden político de la exigencia de autolegitimación. El mercado pasó a desarrollar una función doble de integrador del sistema y de integrador social. Al legitimar la relación política por la económica se explica porque las crisis económicas han conllevado a la crisis de los sistemas políticos.

De acuerdo con Gramsci, (De la Garza, 1988) la crisis orgánica constituye una ruptura entre la estructura y la superestructura, hay dos tipos de crisis orgánica: a) cuando la clase dirigente fracasó en una gran empresa política y b) cuando las masas pasaron de la pasividad política a la actividad revolucionaria de forma drástica. Una solución orgánica de la crisis supone una combinación de hegemonía y coerción.

Sobre las crisis políticas vistas como crisis de legitimidad, (Picó, 1987) es posible señalar que dentro de la sociología de la interacción se formula una objeción señalando que la crisis de legitimación esté antecedida de un prejuicio racionalista, pues no existe un consenso sobre valores que concedan legitimación, en donde el Estado es una pieza central del orden político pero no es su

²⁴ Si bien la tipología weberiana constituye un elemento valioso para el análisis empírico de la legitimidad, los presupuestos sentados por Habermas (1989 *Ja. reimp.*) y Oñe (1991 *ed. cast.*), también serán considerados como directivos en el desarrollo de este trabajo, sobre todo en relación al papel del Estado ante la crisis de la forma intervencionista de Estado.

único elemento teniendo recursos administrativos y coercitivos que le permiten evitar la erosión de su legitimidad. A su vez, Habermas (1989, *Ja. reimp.*) y Offe (1991, *ed. cast.*) consideran que el Estado tardocapitalista nunca podrá fundar su legitimidad por las contradicciones inherentes a la política de bienestar.

Las crisis económicas, se transfieren a un terreno jurídico-administrativo de la eficiencia de los aparatos de intervención en la economía, o sea de los instrumentos por medio de los cuales se reconstituye el consenso de los aparatos de gobierno. Habermas (1989, *Ja. reimp.*) considera que siempre es posible dentro del sistema capitalista global, lograr un contrapeso entre exigencias de equilibrio y de consenso del capitalismo maduro. De tal forma que en el capitalismo tardío el Estado actúa para sostener el proceso de acumulación, lo que implica una contradicción de los intereses de clase porque el Estado se tiene que asegurar la lealtad de una clase mientras favorece con sus acciones a otra, la manera de satisfacer este requerimiento es para Habermas la democracia política.

Offe (Picó, 1987) señala que hay una legitimidad posible en la praxis política, a pesar de que el Estado no pueda fundar su legitimidad en base a presupuestos racionales. Asegura que al no poderse obtener la legitimidad mediante razones convincentes por una aprobación de principio para disponer del consenso, se utilizan dos vías: sustituir el reconocimiento del poder estatal por la persuasión racional de un reconocimiento de los beneficios privados que el ciudadano obtiene por prestación del Estado; o a través de la violencia represora. Offe (1991 *ed. cast.*) A su vez, considera que el Estado tardocapitalista fundamenta su legitimidad en dos elementos: el postulado de la participación universal en el proceso de formación de la voluntad política; y en la posibilidad - independientemente de la pertenencia a una clase determinada- de usufructar las prestaciones del Estado y sus intervenciones reguladoras. La garantía de la lealtad de las masas y su complejidad se refiere a los problemas que supone la integración interna de la población. Existe lealtad de masas

cuando los conflictos entre intereses particulares de los grupos no se desbordan de forma constante y cuando queda asegurado el grado funcionalmente necesario de disponibilidad apática a la obediencia del sistema político.

Para ser legitimado, el Estado acude a los postulados de la participación universal practicando las leyes de eficacia y eficiencia de la empresa capitalista. Existe un equilibrio entre legitimidad y eficiencia que puede obtenerse, de acuerdo con Offe (1991 *ed. cast.*) si se refuerza la aceptación de reglas de legitimación con políticas y medidas gubernamentales y éstas son eficientes. La legitimidad de un gobierno o de un régimen tiene que ver, entre otras cosas, con la capacidad de las autoridades de imponer su visión del mundo al resto de la sociedad utilizando mínimamente la coerción. A su vez la legitimidad se enlaza con el consenso, cuando este es limitado se erosiona la legitimidad y cuando es amplio, se fortalece.

Podemos afirmar que la legitimidad se adquiere no sólo a partir del consenso sobre una serie de valores, sino también a partir del consentimiento social sobre la actuación estatal, de considerarla legal, y esto simplemente tiene que ver con los resultados prácticos que el ciudadano ve en el accionar estatal. De esta forma, el Estado viene a ser la formalización del equilibrio entre los distintos poderes de la sociedad, es decir, el factor de equilibrio de las fuerzas, lo que implica una función de cohesión que se da a través de la legalidad. Así como lo señala Luis Sáinz:

"...la legalidad nos remite únicamente a las formas de ejercicio del poder, es un dominio que se hace previsible y ordenado. La legitimidad, por su parte, se deriva de un universo axiológico, atiende a las finalidades esenciales; no se trata de un orden sino de una opción original, es el principio que dota de sentido a la legalidad." (1986, p. 9).

Para dar cuenta de las transformaciones estatales, distinguir sus variaciones internas y externas dentro del conjunto del sistema capitalista y la manera en que éstas interactúan es necesario

establecer referentes históricos, socioeconómicos y políticos, definiendo características estructurales con cierta temporalidad. De acuerdo con Juan Felipe Leal (1989), caracterizar las modalidades particulares que asume el estado capitalista en diversos intervalos temporales:

"...consiste en estudiar la forma que adquiere el estado o el régimen político, en función de las clases sociales -o fracciones de ésta- que constituyen el bloque en el poder y de la clase -o fracción- que detenta la hegemonía del mismo."

Esta consideración nos remite al concepto de Estado que asumí en este trabajo, en donde la forma de Estado hace referencia a la identificación de los rasgos que identifican el *"orden de clases y fuerzas sociales contrarias que busca reproducir una clase o grupo en el poder..."* (Camacho 1974) pues ello nos remite en vía directa al estudio de las características del régimen en un sistema político en que se sitúa un Estado en un momento histórico, las cuales lo especifican y diferencian de otros períodos históricos, facilitando ampliamente su análisis empírico y el estudio de un estado-nación en particular. El cambio de la forma estatal es resultado de un proceso de transformación global en el sistema capitalista, de una determinación general en donde las formas estatales se dan para conseguir propósitos específicos del sistema económico, y dentro de límites precisos, que cada nación articula y adapta de acuerdo a sus propias condiciones. Así, una forma de Estado tiene como referencia un modelo específico de desarrollo y una forma particular de régimen en la que se asientan sus bases sociales.

Son varios los elementos más utilizados para distinguir las distintas formas de Estado, principalmente se parte de considerar las relaciones entre la organización política y la sociedad o los fines que en distintas etapas histórico-sociales persigue el poder público. Sin embargo, Bobbio (1989) señala que debe partirse de dos criterios: el histórico y el nivel de expansión del Estado frente a la sociedad. La noción de transformación de la forma estatal guarda una relación estrecha con la

categoría de crisis, pues la sustitución de una forma de estado por otra, alude a un proceso de crisis estatal general. En este proceso se dan periodos de tensión y conflicto que rompen con la secuencia de un orden establecido, sin que ello de lugar necesariamente a convulsiones violentas,²⁵ puesto que cambia la forma de Estado más no su conjunto estructural (Arredondo 1982). Al entrar una forma de Estado en crisis paralelamente se va configurando la forma que le antecederá, en un primer momento de transición y paulatinamente se va modificando definiendo sus características particulares (Villa, 1988).

El concepto de bloque en el poder se utilizará en el análisis de la forma de Estado Liberal-Oligárquica y será sustituido por el de élite política en referencia al estudio de la forma de Estado intervencionista, pues éste permite personalizar al poder tradicionalmente institucional e impersonal. Por élite política me refiero al grupo de individuos que ocupan las oficinas públicas donde el poder político se concentra y centraliza, el cual toma las decisiones que afectan al resto de la sociedad y al sistema político. La élite comprende tanto a las personas que detectan este poder como a la formación social o institucional en donde se origina (Suárez, 1991).

A su vez, en la estructura superior de la élite gobernante existe un círculo interno en el cual se toman las decisiones políticas del más alto nivel, estos estamentos concentran las principales características educativas y los perfiles políticos más relevantes de las élites gobernantes. En medio de estos grupos y la sociedad, existen estratos intermedios que funcionan como canales de comunicación entre el círculo interno de la élite política nacional y el resto de la sociedad.

²⁵ Villa hace referencia a la teoría del Estado de excepción, la cual supone que se dé una supresión del régimen de derechos y la crisis de la forma de Estado vigente, produciéndose el fin del régimen. "El Estado de excepción puede resolverse en un proceso de transición o simplemente de restauración en lo inmediato. Lo esencial es que se instaure el dominio totalitario a partir de modalidades que responden a cada caso, normalmente dictaduras civiles o militares." Manuel Villa Aguilera, "La forma intervencionista de Estado en América Latina. Análisis de la categoría y del proceso", en *Rev. Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio 1987, vol. XLIX, pp. 11-50.

Las élites no son creadas por la sociedad, emergen cuando una organización llega a un nivel tal, que los intereses personales y colectivos deben protegerse por decisiones de autoridad. El principio organizativo de la existencia de las élites, parte de la distribución y redistribución de actividades y del status de sus miembros, se requiere de consenso para que estos sistemas funcionen pero éste se encuentra distanciado de la organización de base, precisamente porque sólo un pequeño grupo de personas poseen una visión total y futura de las instituciones. Por esta distancia es que se da un carácter arbitrario de los procesos y estructuras. No obstante, para que este esquema funcione es necesario no sólo ocupar posiciones estratégicas sino tener el poder para que las decisiones sean obedecidas. Para ello se requiere un sistema de comunicación que permita que las decisiones fluyan hacia quienes las pondrán en práctica, acompañado de un sistema de recompensa y sanciones que aseguren obediencia y disciplina a través de estructuras jerárquicas (Suárez, 1991). Los estudios realizados sobre la élite política en México coinciden en señalar que la Revolución Mexicana produjo una sólida familia revolucionaria.

Si a cada forma de Estado le corresponde una forma de régimen que se sitúa en un sistema político específico de acuerdo al periodo histórico de referencia, para efectos de este estudio es necesario realizar algunas precisiones de orden conceptual.

Por régimen político entenderé:

"...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo, así como los valores que alientan la vida de dichos aparatos. (...) las instituciones fijan las normas y los procedimientos que garantizan la repetición sistemática de determinados comportamientos, y hacen de este modo posible el desempeño regular y ordenado de la competencia por el poder y del ejercicio de este último. (...) el nexo que

existe entre régimen político y los valores por él implicados establece límites más o menos precisos a la libertad de acción del gobierno." (Leal, 1992, p. 11).

Por forma de régimen hago referencia a la clasificación de los regímenes políticos a partir de su configuración por el orden que asumen las relaciones entre partidos, enfatizando para tal precisión, el tipo de sistema de partidos y no la fórmula jurídica constitucional con la que frecuentemente suele confundirse al régimen político. Como ya señale en la problematización y fundamentación de este trabajo, la forma de régimen alude a las características que toma la lucha política, entendiéndola como los modos, formas y valores de conquistar y mantener el poder y a las condiciones sociopolíticas en que ésta se da.

En un sentido general, los cambios de la forma de régimen están dados por las condiciones internas e internacionales de la lucha por el poder. Esta afirmación lleva a considerar al Estado como una expresión de la nación misma, es decir, como el producto de un esfuerzo colectivo, el desarrollo de la actividad estatal será lo que dé forma a una configuración autoritaria o democrática que será expresada en el régimen político.²⁶

Por otra parte, retomaré el concepto de Camacho (1974b) en relación a la categoría de sistema político, como el conjunto de instituciones de carácter gubernamental y no gubernamental que cumplen funciones de dominación y dirección política, así como de administración social. En el sistema también está integrado el personal directivo que interactúa con grupos y ciudadanos para sostener y utilizar a las instituciones mencionadas no sólo con fines de coerción sino también de legitimación y administración social. Con ello, este concepto engloba tanto a las organizaciones políticas que han permanecido a través del tiempo como a la clase gobernante. Así como la definición

²⁶ Al respecto, Manuel Villa Aguilera en su libro *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, UNAM-Porrúa, 1988, aborda la importancia de las bases sociales del Estado en la configuración del régimen democrático y sus posibilidades para el caso mexicano.

dada por Cervantes (1986) de sistema político como la selección de valores públicos; la proposición de alternativas públicas; la producción de un sistema de autoridad; y el entrelazamiento político entre política, administración y mercado.

El procedimiento para el estudio de los sistemas políticos se puede abordar a través de tres caminos distintos: a) a partir de su clasificación considerando sus elementos constitutivos, cambios y su vinculación con la estructura social, en ello coinciden tanto los teóricos de la escuela marxista como los de la política comparada que ha tendido a predominar en algunos estudiosos del tema de origen europeo y norteamericano; b) mediante un estudio configurativo, que no asuma cánones de ninguna escuela teórica y que se base en los métodos del periodismo ilustrado, detectando las piezas fundamentales del sistema a partir de cuestionamientos; y c) tomando como pauta una perspectiva fundamentalmente inductiva que explore las distintas estrategias teóricas de análisis desde un punto de vista crítico y luego las refiera a un objeto específico.²⁷

En cuanto al materialismo histórico, si bien permite responder a las interrogantes generales que plantea el desarrollo de los sistemas políticos, es posible llegar a posturas mecánicas si se fija el análisis en el estudio de los modos de producción sin particularizar en sus manifestaciones superestructurales para dar cuenta del fenómeno a un nivel con mayor especificidad. En este aspecto la ausencia de una teoría política dentro del materialismo histórico puede ser cubierta por algunos de los planteamientos elaborados por Gramsci.

Weber (Camacho, 1974b.)realiza una clasificación de los sistemas políticos a partir de los tipos puros de dominación, que surgen de la manera como se legitima la autoridad y son: la tradicional, racional, legal y carismática, en donde la estructura social no determina para Weber a los

²⁷ Las primeras dos opciones se constituirán como el eje a utilizar para abordar el análisis sobre el sistema político mexicano. La primera, básicamente se aplicará en el desarrollo histórico de las formas de Estado y la segunda, en el abordaje de la reforma estatal y su impacto en el sistema político, con el auxilio de las técnicas de coyuntura y prospectiva.

tipos de dominación. En cambio, el marxismo se refiere a partir de la clasificación de los sistemas en un determinado modo de producción: esclavista, feudal, despótico tributario, capitalista o socialista. Linz en cambio divide a los sistemas en democráticos y no democráticos, los no democráticos en totalitarios y autoritarios, los de autoridad tradicional y gobierno personal, estos dos últimos pueden tender un puente con los modelos tradicional y carismático weberianos y las democracias, los regímenes autoritarios y totalitarios corresponderían con el tipo racional legal.

Juan Molinar (1993) sintetiza en tres las corrientes principales de interpretación del sistema político mexicano: pluralista, autoritarista y marxista.

Pluralistas: (Paso del ensayismo al cientificismo social) sus representantes son Howard Cline, Jesús Silva Herzog y Henry Broadforel Parkes. Entre sus influencias destaca la institucionalización de la posguerra que demandó el estudio de la relación entre desarrollo capitalista y democracia política; el análisis funcionalista en la explicación de la transición de una sociedad tradicional a una moderna; el enfoque de grupos en su aportación sobre el papel de las asociaciones representativas de interés, los desarrollos conductualistas, en el área de la participación y la cultura política y la teoría de la modernización que integra lo anterior para dar cuenta del cambio social. Esta corriente establece una relación lineal entre cambio social y cambio político, de ahí que su universo de estudio se aboque a temáticas sobre representación, agregación de intereses, apego al derecho, proceso de toma de decisiones, eficiencia administrativa, cultura política y participación: soportados económicamente en términos de la distribución del ingreso, desarrollo, crecimiento, industrialización, etc. La mayor parte de los investigadores, anglosajones en su mayoría, utilizaron esta corriente de manera dominante durante los 60's y parte de los 70's, posteriormente decayó y tuvo un resurgimiento en los años 80's, particularmente entre los teóricos nacionales.

1. Autoritaristas: Con gran predominio en la interpretación académica de la política mexicana. Emerge como una crítica a los postulados pluralistas, insuficientes en dos sentidos: para interpretar fenómenos como los presentados en naciones africanas y asiáticas que surgieron con la descolonización de la posguerra y en la explicación sobre rumbos políticos distintos tomados por los países más desarrollados de América Latina, en los que se dio un proceso de modernización montado en regímenes autoritarios.²⁸
2. Marxista: Su análisis se dificulta por la imposibilidad de ubicar un paradigma dominante dentro de ella. No obstante hay varios indicadores que pueden posibilitar la agrupación de estos teóricos de acuerdo a sus interpretaciones del sistema político mexicano.²⁹

La coincidencia para fines de esta investigación con el modelo autoritario permite establecer mediaciones con la forma estatal autoritaria de manera directa. Lorenzo Meyer (1993), destaca el sentido autoritario del sistema presidencialista mexicano, en donde la figura presidencial es la institución política dominante, convirtiéndose en un órgano de decisión unipersonal y metaconstitucional. A este control se suma el ejercido por la figura presidencial sobre el partido

²⁸ Esta corriente se aplicó en el caso de México en cuatro vertientes: trasladando los aportes de Juan Linz al caso mexicano, considerándolo como una evolución de formas caudillescas con rasgos oligárquicos modernizantes hacia expresiones depuradas y estables de estatismo orgánico, sin tomar en cuenta la parte genética de su tipología; sobreponiendo el modelo burocrático autoritarista de Guillermo O' Donnell al estudio del sistema político mexicano, en donde la brecha modernización y capitalismo dependiente es desestabilizadora y genera regímenes de exclusión (caso válido para otras naciones latinoamericanas); culturalistas, vinculando las ideas de la herencia prehispánica de Latinoamérica con su propensión al autoritarismo, de donde concluyen que el caciquismo, el patrimonialismo y el onfalés en la jerarquía son las formas culturalmente propias de Latinoamérica; y por último, los gradualistas los cuales desarrollan argumentos referidos estrictamente a la génesis del sistema político mexicano, es ecléptica y su punto referencial básico es el proceso de Revolución en México, esta postura surgió como crítica al pluralismo y al propio marxismo y en ella, se ubican autores como Lorenzo Meyer y José Luis Reyna. Cfr. Juan Molinar Horcasitas, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", *Rev. Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 3-56. Es a partir de esta corriente y sus representantes que será estudiado el proceso histórico que ha seguido el sistema político mexicano y como su tendencia autoritaria se manifiesta en el Estado interventor.

²⁹ Interpretaciones marxistas que incluyen períodos bonapartistas: Anatoly Shalgousky, Enrique Semo, David Roby, D. Hodgues, y R. Gandy; Manuel Aguilar Mora, Carlos Pereyra. Y por otra parte, líneas que no incluyen períodos bonapartistas (que es difícil agrupar bajo algún concepto marxista específico con un ciclo largo 1915-1940 (Juan Felipe Leal y M. Hucueja y J. Woldenberg); con énfasis en la crisis de 1929 y el partido oficial (Grupo Editorial de la Revista Estratégica y Arnaldo Córdova); que fusionan marxismo y dependencia. James D. Cockerell y Victor M. Durand Ponte). *Ibidem*.

dominante desde 1929. La explicación sobre la vida política³⁰ será abordada en esta investigación, considerando al sistema político como su unidad básica de análisis y concibiéndolo como un sistema de conducta, en donde se buscará identificar cuales son sus manifestaciones empíricas de estabilidad, a través de la definición de variables, precisando el por qué subsiste cada sistema político estudiado en las distintas formas de Estado en México.³¹

De acuerdo con Easton (1992), los sistemas políticos al estudiarse como sistemas de conducta se caracterizan por ser adaptativos, autorreguladores y autotransformadores. Todo sistema político se compone de interacciones entre personas, que forman las unidades básicas del mismo y que a su vez interactúan con otros sistemas, dificultando su análisis aisladamente. A su vez señala, que no hay una definición ya establecida sobre los elementos a incluir como constitutivos de un sistema político, por lo que considera que todo lo que no sea relevante en las interacciones sociales que se oriente a una asignación autoritaria (de obligación) de valores (tradicción, lealtad, legalidad, legitimidad) son variables a considerar sobre los elementos constitutivos de un sistema político.

Existen límites entre sistemas, lo que nos permite precisar los intercambios dados entre éste y su ambiente, algunos indicadores que facilitan el establecimiento de límites éstos son: las pautas regularizadas acerca de como actuar en diferentes situaciones, a este elemento se le ha llamado también la identificación de las reglas no escritas en la política; identificar en que grado los roles y actividades políticos se distinguen de otros y la medida en que se insertan en estructuras limitadas; el grado en que los que desempeñan roles políticos forman un grupo cohesionado; el grado en que los roles adoptan formas jerárquicas diferenciables de otras jerarquías (prestigio, riqueza); y el grado en

³⁰ Por vida política se entiende el conjunto delimitado de interacciones enclavadas en otros sistemas expuestos a sus influencias. Cfr. David Easton, *Esquema para el análisis político*, 6a. reimp., Buenos Aires, Amorrortú, 1992.

³¹ La definición de variables estará en función de responder a la siguiente interrogante ¿Por qué se presenta un comportamiento político determinado en cada forma de Estado en México?.

que los procesos de reclutamiento y criterios de selección desempeñan roles políticos que difieren de otros (Easton, 1992).

Los sistemas políticos difícilmente se mantienen intactos a lo largo del tiempo, pues están expuestos a tensiones permanentes del ambiente tanto intrasocietal como extrasocietal, es decir a *perturbaciones*³² que se califican como tensivas cuando se rebasa el margen normal de las *variables esenciales* se cae en un punto crítico, pues se revela la pérdida de poder de un sistema y la capacidad para realizar su función.

Un sistema puede responder a la tensión a través de: La *regulación estructural del apoyo*, transformando los objetivos y estructuras para mantener la formulación de asignaciones autoritarias (vgr. adoptando un nuevo orden constitucional); *apoyo difuso* inculcando lazos de lealtad y afecto al sistema; utilizando *los productos como mecanismo regulador*, donde los productos se convierten en *insumo* de un apoyo específico cuando el apoyo difuso desciende en forma alarmante; y a través de la *retroalimentación constante* con medidas que prevengan la tensión, respondiendo oportunamente a las demandas provenientes de los ambientes.

Los partidos, grupos de interés y líderes de opinión cumplen en las sociedades modernas una función de reducción del volumen y diversidad de las demandas, pues las sintetizan y homogeneizan en programas de acción.

³² Las *perturbaciones* son actividades del ambiente o del interior del sistema que pueden desplazar a un sistema de su pauta actual de funcionamiento; varían en número, diversidad y en sus consecuencias; pueden ser neutrales, benignas o tensivas según su grado de afectación a las oportunidades de subsistencia de alguna clase de sistema político. Por otra parte, las variables esenciales, identifican los rasgos que permiten a un sistema funcionar de un modo característico y que lo distinguen de otros (democráticos, autoritarios, totalitarios, tradicionales, modernizantes), así como los rasgos que no son esenciales a un sistema. Entre los sistemas se producen transacciones a través de un nexo entre *productos* (efectos de un sistema transmitidos a través de sus límites hacia otro sistema) e *insumos* (los efectos del otro sistema, que concentran y reflejan todo lo que en el ambiente es significativo para la tensión política.) *Ibidem*.

Si bien los aportes de Easton son notables en la teoría sistémica, su dispositivo conceptual no prevé los criterios necesarios para identificar y situar la zona crítica de un sistema sometido a una tensión que amenace su persistencia, con ello no es factible utilizar el concepto de tensión pues es etiológico, sólo busca identificar los factores, variables o fenómenos situados antes de los fenómenos a explicar, con ello la preocupación del investigador se apoya sobre evidencias inmediatas únicamente.

En este aspecto acudiré a Michel Dorby (1988), pues su línea teórica y metodológica contiene elementos fundamentales para el estudio de los procesos políticos desde una perspectiva sociológica; buscando esquematizar sus conceptos, a fin de evitar redundancias y establecer relaciones conceptuales gráficas.

Dorby (1988) se ha constituido como un notable representante de la sociología de la renovación política en Francia, emparentada en numerosos aspectos con las posturas sobre el sentido de la representación y su significado, su planteamiento sobre la crisis política ofrece una amplia riqueza de elementos conceptuales para el análisis de los procesos políticos desde la sociología política. Su punto de partida es la noción de *movilización* utilizada como una condición de la *dimensión táctica de las confrontaciones políticas* en un proceso de *crisis*, habla de *movilización* sólo cuando algunos recursos dados se insertan en una línea de acción o *jugada* en un contexto conflictivo, ésta no se realiza siempre por oposición al juego de las *agencias de control social*.³³ *Jugada* la entiende como los actos y comportamientos tanto colectivos como individuales caracterizados por afectar positivamente las expectativas de los protagonistas de un conflicto y a su vez, el comportamiento de otros actores, es tarea de la sociología política dar cuenta de la resultante de una sucesión de jugadas.

³³ El control es entendido en un proceso de movilización como la adquisición de una unidad social o un actor, de un potencial o acción equivalente a los recursos acumulados.

Los individuos se movilizan por motivos, razones o intereses heterogéneos, es decir las movilizaciones no se realizan siempre en función de expectativas u objetivos iguales para todos los actores y segmentos sociales movilizados, es por ello inadecuado relacionar los procesos de movilización con la búsqueda de determinados objetivos en forma determinante.

Para la sociología política es fundamental el análisis de los distintos *modos en que los actores explotan los recursos* en un contexto de *movilización*, orientando la atención hacia las tácticas mediante las cuales pueden entrar en acción en relación a pesos coyunturales específicos, considerando los *recursos latentes y el potencial* de cada actor.

En la mayoría de procesos políticos es factible encontrar *juegos de intereses o de motivos mixtos*, o sea situaciones en donde coexisten componentes de cooperación y de conflicto, asimismo las movilizaciones no siempre tienen un carácter centralizado a partir de una autoridad, centro o dirección, el asumir su estudio bajo una perspectiva centralista dejaría de lado la dimensión estratégica y el carácter disperso de la movilización, estableciendo únicamente síntesis en el esquema causa-efecto para dar cuenta de estos procesos bajo una visión instrumental.

La línea básica del planteamiento de Dorbry (1988, 7) radica en:

"...abordar las 'estructuras', 'organizaciones' o 'aparatos' teniendo en cuenta su sensibilidad a las movilizaciones, a la sucesión de jugadas, a la actividad táctica de los protagonistas de las crisis. Pero al mismo tiempo se trata de descifrar las lógicas de situación que, en tales contextos, tienden a imponerse a estos actores y a estructurar sus percepciones, sus cálculos y comportamientos."

Bajo esta perspectiva define como *sistemas sociales complejos*, a aquellos diferenciados en esferas sociales autónomas altamente institucionalizadas y con una lógica social específica. A su vez denomina *movilizaciones multisectoriales* a las localizadas en varias de estas esferas al mismo tiempo; y *movilizaciones restringidas* a las ubicadas en una sola de estas esferas. Cuando los *sistemas sociales complejos* se ven sometidos a movilizaciones multisectoriales cambiando su estado en una coyuntura crítica, se les llama *coyunturas políticas fluidas*. Las mismas se caracterizan por una dinámica social y juegos tácticos estructuralmente definidos.

Es a partir de la identificación de las propiedades de estas *coyunturas políticas fluidas* que se desarrollan los aspectos de los procesos de crisis. De ahí la relevancia de esta postura para la presente investigación, en el marco coyuntural de la segunda parte de este trabajo y en la explicación del propio proceso de crisis política generado al final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.³⁴

Las *lógicas sectoriales* que siguen los actores políticos buscan aludir *al espacio social de interdependencia táctica de los actores*, la noción de sector tiene vinculación con categorías como la de campo (Bordieu). Esta actividad táctica se desarrolla en relación a reglas del juego oficiales y pragmáticas, en función a las posiciones en relación a la institucionalidad que ocupan los actores y en referencia a los índices de evaluación y previsibilidad de cada sector.

El marco de las acciones, percepciones e interpretaciones de los actores no siempre se producen conscientemente y con deliberación, sino que parten de redes o telas de significaciones. En este elemento gira la comprensión de los procesos de legitimación y deslegitimación tanto de regímenes como de autoridades políticas. La categoría de *arena* alude a subdivisiones de un sector, de acuerdo a su historia, dimensión, tipos de recursos o a sus repertorios de líneas de acción. Las

³⁴ El análisis de los sistemas políticos no se realizará en función de la teoría sistémica, la alusión a sistema político se relaciona con los aspectos políticos de los conjuntos sociales.

arenas se desectorializan en las coyunturas críticas y se disminuye su autonomía lo que se traduce en un desplazamiento de los espacios de confrontación.

Las fluctuaciones del valor o de la eficacia de los recursos y tácticas en las coyunturas críticas se deben entender en referencia a los contextos de interdependencia de los actores, es en este nivel factible la identificación de problemas o dilemas con que se encuentran los actores en las coyunturas críticas.

La *lógica situacional*, permite ubicar las coacciones que influyen en contextos específicos en las percepciones, estimaciones, cálculos y actividades de las confrontaciones constitutivas de una crisis, lo cual tiene que ver incluso con las estigmatizaciones simbólicas que se involucran en el juego político en las definiciones de los actores sobre la situación ya sea unilateralmente o como categorías homogéneas dadas por varios actores.

B. FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO EN MÉXICO**1. El Estado liberal-oligárquico**

El liberalismo europeo postuló la idea del individuo vinculada necesariamente con la libertad, no sólo en relación con la autoridad política sino con la religiosa y la económica. Ricardo Cinto (1983), sitúa históricamente, la aparición de la forma de Estado liberal en correspondencia con la formación del Estado nacional moderno; asociado al desarrollo de la sociedad industrial capitalista y de la burguesía europea. Lo que comprende desde los inicios del Renacimiento hasta el siglo XIX, en donde alcanza su total estructuración. En esta forma de Estado, la legitimidad se deriva ya no del derecho divino sino del conjunto de individuos que constituyen al pueblo y determinan la voluntad general del Estado.

El Estado liberal-oligárquico tuvo como punto de partida la consolidación de la oligarquía minero-agrario exportadora en el poder, en el siglo XIX, por lo que expresó fundamentalmente los intereses de los propietarios de minas, latifundistas y comerciantes nacionales, con exclusión del grueso de la población (campesinos, mineros y artesanos). Esto provocó los cambios necesarios para integrar periféricamente a los países latinoamericanos al mercado capitalista mundial en un sistema primario exportador.³⁵

El primer Estado nacional en México, de acuerdo con Juan Felipe Leal (1972), identificó su forma por dos tendencias: en lo concerniente a las relaciones jurídico-políticas era liberal, al sancionar la igualdad política de los ciudadanos y la libertad de cultos, adoptar una forma de gobierno republicana, democrática, representativa y federal, organizarse conforme a una división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); y en el nivel de las prácticas políticas imperantes, era oligárquico respondiendo a la expresión e intereses de las oligarquías regionales o locales de mayor importancia en el país. Por lo que predominaron las

³⁵ La discusión sobre los efectos del Estado nacional liberal en el desarrollo latinoamericano pueden consultarse en Edgar Jiménez, *Crisis del Estado o crisis de hegemonía en América Latina*. Programa de Maestría en Sociología, Universidad Iberoamericana, México, ts. fs.

estructuras sociales estamentales bajo modalidades clientelares como el caciquismo y el caudillismo con un amplio control central por parte del poder Ejecutivo. El Estado liberal-oligárquico en México utilizó la ideología liberal básicamente en el aspecto económico bajo la hegemonía de la clase exportadora asociada con el mercado internacional, constituyéndose como clase oligárquica, por lo que, el régimen político de esta forma de Estado fue también oligárquico.³⁶

La dominación española concedió privilegios y delegaciones jurisdiccionales a algunos cuerpos locales que oponía y equilibraba de acuerdo a los intereses de la política colonial. Al desplomarse con la Independencia de México este sistema, dejó tras de sí una herencia conflictiva sectorial y regional cuya expresión social eran el caciquismo y el caudillismo, aunados al predominio de pautas oligárquicas como formas predominantes de dominación política. La expresión más clara de este fenómeno se dio en el periodo de anarquía, como primer momento de la vida independiente de México, en donde, la conformación de un Estado nacional era aún incipiente, puesto que se carecía de una autoridad real sobre la población y el territorio.

El puente entre el periodo anárquico y la constitución del primer Estado nacional en México está dado por la insurrección de Ayutla, la Guerra de Tres Años, la Intervención Francesa y finalmente con el triunfo y restauración de la República, se da pie a la forma de Estado liberal oligárquica.

El régimen político de esta forma de Estado estaba definido formalmente en la Constitución de 1857, bajo un sistema de predominio del Congreso de la Unión, pero que en la práctica no logró operar y fue sustituido por la supremacía del poder Ejecutivo, a través del ejercicio de facultades extraordinarias, discrecionales y dictatoriales. Esta función del Ejecutivo fue expresión de las contradicciones de la forma liberal-oligárquica, puesto que en el Congreso se hallaban representadas las oligarquías regionales y locales

³⁶ *Ibid.*, Manuel Villa Aguilera, *La crisis del intervencionismo estatal en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Perú y México: 1963-1975*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, *ss. ff.* Edición mimeografiada del texto preparado como tesis doctoral para la Universidad de Londres, 2 tomos.

y el Ejecutivo encarnaba los intereses y funciones nacionales, su preeminencia fue fundamental en la consolidación del Estado nacional.

Este Estado constituyó una forma capitalista aunque inicialmente no operó como tal; se requirió primero de preparar las condiciones para el sistema de producción capitalista, lo que implicó la promoción política para sentar las bases de la acumulación originaria, es decir, fortalecer la disociación entre el productor directo y sus medios de producción, la acumulación del capital comercial, condiciones para la inversión del capital industrial y delimitar los intereses nacionales frente a otros estados, aunque, como lo asevera Juan Felipe Leal (1989), precisar el momento en que se da por hecho este proceso escapa a una delimitación cronológica precisa.

Dentro del sistema capitalista, el Estado liberal oligárquico mexicano era independiente de manera formal pero en el aspecto real era dependiente económica, política, cultural, diplomática y militarmente de los estados capitalistas centrales, sobre todo de los Estados Unidos (la deuda pública es un claro ejemplo de esta dependencia y el manejo que de ella hicieron entre 1867 y 1880 algunas naciones para hacer presiones diplomáticas e intervenciones armadas en el país). Esta etapa tiene como correspondiente a nivel global la sustitución del capitalismo de libre concurrencia por el capitalismo monopolista y su fase imperialista.

La ubicación histórica de la forma de Estado liberal-oligárquico en México, se sitúa entre 1867 y 1914, en ella se distinguen cuatro grandes intervalos con diferencias substanciales en la conformación del bloque en el poder.³⁷

³⁷ *Ibid.*, Juan Felipe Leal, "El Estado y el bloque en el poder en México", en: *Rev. Mex. de CPyS*, núm. 138, oct.-dic. 1989, pp. 11-50; *La burguesía y el Estado Mexicano*, Edic. El Caballito, Ra. Edic., 1972, México; y "Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928", en: *Rev. Mex. de CPyS*, núm. 148, Año XXXVII, Nueva Época, abril, junio, 1992, pp.11-61.

1. 1. Hegemonía de la fracción terrateniente liberal (1867-1880)

En este lapso, el poder público buscó consolidar al bloque de las clases dominantes, con el objetivo de hacer efectiva la centralización política, administrativa, fiscal y militar. Su polo dinamizador estuvo en el impacto de las Leyes de Reforma y en el proceso de acumulación originaria. La hegemonía la detectó la fracción terrateniente-liberal y se caracterizó por el predominio del poder legislativo en el régimen político. Durante esta etapa se crearon mecanismos para la redistribución de los factores de producción (tierra y fuerza de trabajo). El aparato estatal era aún poco organizado administrativamente y financieramente. De ahí la urgencia del poder público de consolidar el bloque de clases dominantes para posibilitar la centralización del control político, administrativo, fiscal y militar.

Al triunfo de la revolución liberal se consolidó un bloque en el poder integrado por grandes terratenientes laicos, articulados en torno a intereses oligárquicos y grandes comerciantes que obtenían sus mayores ingresos de ventas suntuarias realizadas a los hacendados y empresarios mineros, en su mayoría extranjeros. La burguesía industrial nacional, cimentada casi por completo en el ramo textil, no parecía formar parte de este bloque al no recibir protecciones ni estímulos del poder público. El bloque en el poder estaba hegemonizado por un sector de civiles y militares con tendencias ideológicas y políticas liberales que se cohesionaron a partir de su participación en la Guerra de Tres Años y en la defensa antiintervencionista. Estaba integrado por abogados, médicos, medianos y grandes propietarios rurales y comerciantes de provincia. Consolidó su situación económica por adquisición de bienes desamortizados o por la compra de propiedades confiscadas a los conservadores. Esta fracción se diferenció de los grandes terratenientes por su homogeneidad ideológica y política, sus propósitos transformadores y su estructuración organizada a nivel nacional.

Esta supremacía hegemónica radicó en el hecho de que los hacendados que constituyeron el elemento más sólido del bloque en el poder, se encontraban divididos por distintos intereses oligárquicos a

nivel local o regional, por otra parte, la acumulación originaria de capital era aún débil para promover un capitalismo industrial que fortaleciera a la burguesía. Así, la fracción liberal-terrateniente al tener una visión nacional e internacional del país, organizada por conducto del partido liberal, era el grupo que contaba con las condiciones necesarias para organizar a las clases dominantes y al conjunto de la sociedad.

En 1876 comienzan a presentarse fracturas y cambios significativos en la fracción hegemónica, manifiestos por constantes enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo que culminaron con la rebelión de Tuxtepec en ese mismo año. Las ideas impulsadas por los terratenientes representados en el Congreso promovían el mantenimiento de aranceles, derechos de peaje y la libertad de mantener sus propias fuerzas armadas, se enfrentaron con la idea de unificación promovida desde el Ejecutivo para consolidar el Estado nacional y promover la entrada del país al capitalismo. De esta forma las medidas legislativas relacionadas con la unificación nacional se aprobaron a espaldas del Congreso o aprovechando las facultades extraordinarias que se le otorgaban al Presidente del país, a raíz de las numerosas revueltas e insurrecciones que se generaron en esa época.

Lo anterior propició que los grupos oligárquicos buscaran mecanismos de expresión distintos al Congreso, lo que hizo difícil mantener la hegemonía de la fracción liberal terrateniente. Con la sucesión presidencial de 1876 se provocan escisiones de los militares con los civiles y de los civiles entre sí. La fracción militar se levanta en armas con el Plan de Tuxtepec, comandado por Porfirio Díaz; mientras que los partidarios de Sebastián Lerdo de Tejada (presidente saliente) y candidatos presuntamente electos para los comicios de ese año y los simpatizantes de José María Iglesias (Presidente de la Suprema Corte de Justicia), se hacían la guerra.

De 1876 a 1880 se presentó una crisis hegemónica del bloque en el poder, pues las divisiones propiciadas por la sucesión presidencial provocaron el debilitamiento del Estado nacional y el fortalecimiento de las oligarquías regionales y locales. Díaz se situó como Presidente de la República al

triunfar en la rebelión de Tuxtepec, la cual articuló a varios generales rebeldes con intereses oligárquicos locales que dificultaban su cohesión en torno a Díaz. A su vez, Estados Unidos aprovechó la situación de crisis impulsando ventajas imperialistas para colocar a México bajo su protección. Estas tensiones pusieron en pie de guerra a ambos países durante 3 años y medio, hasta que los Estados Unidos reconocieron oficialmente el gobierno de Díaz. La crisis de hegemonía no le permitió a Díaz reelegirse, por lo que de 1880 a 1884, ocupó la presidencia Manuel González.

1. 2. Inclusión del complejo minero-exportador en el bloque en el poder (1880-1896)

Se creó un mercado nacional que buscó incorporar al país en el proceso capitalista internacional de la segunda revolución industrial; siendo el complejo minero exportador el polo más dinámico de la economía mexicana. El bloque en el poder tuvo una recomposición y se dio un cambio de régimen político, se ampliaron las fracciones de la burguesía extranjera³⁸ contribuyendo en gran medida al establecimiento de condiciones capitalistas en México, presentándose una dictadura extralegal del ejecutivo.

La militarización del régimen fue una característica del gobierno de Díaz, del de Manuel González y del segundo gobierno porfirista. Esta tendencia se modificó al consolidarse la burguesía extranjera como la fracción más importante del bloque en el poder, por lo que al carecer de una presencia social amplia y tener sus principales centros de decisión fuera de México, se hizo innecesario el impulso de un amplio escenario político que permitiera la alternancia de partidos políticos y el retomar las bases del régimen parlamentario establecidos en la Constitución de 1857, tendiendo a vigorizar cada vez más al poder

³⁸ Integrada en su mayoría por inversionistas estadounidenses, británicos, canadienses y franceses que se caracterizaban por estar fraccionados por su origen de nacionalidad, o por la rama de actividad económica en la que invertían, lo que propiciaba que las disputas se centraran en términos de competencia que eran resueltas a partir de mecanismos oligopólicos de mercado, en donde las empresas mayores absorbían a las pequeñas.

ejecutivo. Estos elementos fortalecieron la conformación del Estado nacional pero contradictoriamente, acentuaron los rasgos arbitrarios del Estado liberal-oligárquico.

La fracción liberal terrateniente restauró su hegemonía con facilidad debido al fraccionamiento de la burguesía extranjera, manteniéndose como la fracción gobernante y legitimadora del nuevo tipo de régimen. Para ello se valió de conservar las instituciones liberales del Estado (democracia representativa, sufragio popular, división de poderes, pacto federal y participación política popular), pero supeditados al control del Ejecutivo Federal. Lo que llevó a integrar a Díaz un aparato paralelo extralegal en el que se decidían iniciativas legales, canalizadas posteriormente a los órganos constitucionales, lo que le permitía un amplio control sobre las fuerzas económicas, sociales y políticas.

En esta etapa se dan importantes pasos para la integración del país al capitalismo internacional, la creación de un mercado nacional y su incorporación a la segunda revolución industrial. No obstante, a la vez se generaron amplios contrastes sociales. El Estado se situó en un heterogéneo bloque dominante que se articuló en torno a un poder central consistente. De una parte se continuó la acumulación originaria y de otra se iniciaron las bases para la acumulación capitalista industrial, sobre todo en el complejo minero exportador.

1. 3. Ampliación y diversificación del bloque en el poder. Ascenso de la burguesía industrial (1896-1905)

Se observó un crecimiento económico sostenido que se vio alterado por la constante depreciación de la plata, en detrimento de ventajas monopolistas en favor de los hacendados que producían para el mercado doméstico. En ella irrumpe la burguesía industrial mexicana, se transforman y diversifican los grandes grupos terratenientes y se amplían los grupos integrantes del bloque en el poder.

El incremento de la inversión extranjera y la construcción de vías férreas, afectaron directamente a la burguesía comercial tanto de provincia como de la capital, en particular a los talleres artesanales y fábricas sobre todo textiles. Sin embargo a partir de 1890 se dio un importante surgimiento de la burguesía industrial mexicana ligada al comercio, la banca y la agricultura. Esto llevó a que en 1896 el bloque en el poder se viese modificado por la inserción de una heterogénea burguesía mexicana en el mismo.

La burguesía mexicana estaba ampliamente fraccionada pero es posible englobarla en dos grupos predominantes: a) fracciones regionales empresariales que conservaban vestigios patrimoniales; b) fracción capitalina identificada como el grupo "científico", tenía incidencia y participación directa en el gobierno nacional dentro del gabinete presidencial, por lo que sus intereses se resolvían por encima de los grupos regionales.

El control del Sistema Bancario por parte del Banco de México permitió que el grupo científico aprovechara para beneficio propio, las condiciones favorables del mercado internacional, impulsando empresas que se consolidaron como monopolios u oligopolios. Entre 1890 y 1891 se presentó una depresión internacional que motivó el cambio en la composición y dinámica del comercio mundial. En 1905 se reajustó la política monetaria vinculándose con el patrón oro para buscar estabilidad económica, llevando a una devaluación del 50% al peso. Esto desmembró las ventajas de las que gozaban las empresas del sector minero-exportador y los fabricantes y hacendados que abastecían el mercado doméstico.

El centralismo promovido por Díaz, dio un giro al incluir a personas como Ramón Corral, representante de la oligarquía sonorensis en el gabinete, aunque estos puestos ocupaban una posición subordinada dentro del bloque en el poder, por lo que las fracciones regionales pugnarán por una reforma política de retorno a la vida constitucional, el desmantelamiento del centralismo y la dictadura del Ejecutivo.

1. 4. Crisis y sustitución de la forma de Estado liberal oligárquica (1906-1914)

En este período tuvo lugar la crisis internacional de 1906-1907, que repercutió en México en quiebras de pequeños fabricantes, protestas obreras y enfrentamientos entre grupos oligárquicos provinciales. Marcó el agotamiento del modelo minero-exportador y la destrucción de la Forma de Estado liberal-oligárquica en manos del movimiento revolucionario. Entre 1906 y 1910 se generan las rupturas que llevaron a la descomposición del bloque en el poder. Esta etapa estuvo marcada por el incremento de las diferencias y conflictos entre Díaz y las diversas fracciones de la burguesía extranjera; se agrandaron también los conflictos entre los científicos y la burguesía regional, provocando un gran distanciamiento entre la burguesía y los hacendados. El bloque en el poder comenzó a fracturarse, a la par que se acrecentaba el descontento popular, puesto que el régimen de Díaz cerró todas las posibilidades al juego político partidario.

La reforma monetaria de 1905 implicó un reajuste de las fuerzas que integraban el bloque en el poder, con consecuencias adversas para los intereses nacionales y extranjeros que lo integraban. La banca tuvo que restringir bruscamente los créditos, elevar sus tasas de interés y tratar de hacer efectiva la gran deuda de los hacendados debido a la escasez de fondos suscitada por la crisis económica nacional e internacional de 1907 y la contracción de la demanda interna. A su vez, la burguesía extranjera y sus fracciones se inconformaron por las medidas que tomó el gobierno de Díaz para racionalizar y reestructurar empresarialmente la industria ferrocarrilera.

A partir de la Revolución Liberal, la mayoría de las haciendas tuvieron una tendencia expansionista en su territorio, lo que implicó la expulsión de un gran número de campesinos de minifundios y ranchos, los cuales fueron gestando un proletariado rural caracterizado por estar ajeno a las modalidades de dominación patriarcal de los peones residentes en las haciendas, tenían amplia movilidad geográfica y constituyeron la vertiente agraria de la Revolución Mexicana.

En este lapso se dio el agotamiento del modelo minero-exportador, el cual garantizaba los intereses del capital extranjero y la fraccionada burguesía nacional hacendaria. En la sucesión presidencial de 1910 se acentúan las diferencias existentes en el bloque en el poder, propiciando que uno de sus componentes, el ejecutivo federal, cayera en una crisis de autorepresentación, que al hacerse pública en los límites de la política oligárquica se extendió hacia toda la sociedad. Esa crisis fue fortaleciendo una corriente política con la burguesía nacional de provincia que se potenció en los efectos que dejaron los últimos años del porfiriato, cuyas formas de organización eran ya incompatibles con el esquema oligárquico. A la par se desarrolló otra reacción integrada por distintas clases y grupos rurales de los estados aledaños al D. F. (Morelos, Tlaxcala y Puebla) que pretendían reconstituir al campesinado que se encontraba en un acelerado proceso de proletarianización. Ambas vertientes confluyeron en contra de la dictadura de Díaz.

Entre 1911 y 1913 se presentó una recomposición del bloque en el poder que posibilitó, con el ascenso de Madero a la Presidencia de la República, la inclusión de nuevas fracciones regionales de la burguesía mexicana al mismo. En donde, el proyecto de insurrección de Madero proporcionó un papel de primer orden a oficiales y jefes del ejército federal que estaban en desacuerdo con la dictadura de Díaz. La insurrección popular de 1910 destruyó las bases del Estado liberal oligárquico, haciendo perder sus instrumentos de poder a las clases y grupos dominantes en el porfiriato.

Posteriormente se dio un enfrentamiento entre las numerosas y contradictorias fuerzas que integraron las filas revolucionarias, confluyendo dos líneas fundamentales: la política y la agraria, representadas por el constitucionalismo y el convencionismo que se enfrentaron por la conducción del movimiento, saliendo victoriosa la línea constitucionalista con la bandera de la reforma política, pero teniendo que acoger bajo sus principios fundamentales la reforma agraria.

En 1914 se marca una fracturación del bloque en el poder, la disolución del Congreso de la Unión, la instauración de un régimen militar de excepción, que culminó con la destrucción de la forma de Estado

liberal-oligárquica, a través de la insurrección armada. A su vez, la Primera Guerra Mundial produjo tantas contradicciones entre las clases de la sociedad europea que marcó el fin del Estado liberal y una reorganización entre sociedad civil y sociedad política (de la Garza 1988).

2. El Estado interventor

En cuanto a la forma estatal que sustituyó a la liberal oligárquica, existen diferencias en la conceptualización y definición de esta categoría, a esta forma algunas corrientes la han definido como intervencionista y algunas más como social autoritaria.³⁹ A esta forma de Estado también se le conoce como Estado de bienestar (*Welfare State*), planteamiento que se construyó a partir de Keynes para la superación de una de las más fuertes crisis que ha afrontado el sistema capitalista en 1929,⁴⁰ en donde las economías socialistas dieron una solución de planeación estatal y las capitalistas de administración de la demanda.

Esta forma estatal se caracterizó por una intervención directa del Estado en la economía y por la generación de mecanismos corporativos de relación entre el Estado y la sociedad. En la caracterización de esta forma de Estado hubo varios intentos por identificar sus variaciones como distintivas de la forma

³⁹ Para efectos de este estudio retomaremos la vertiente intervencionista, la cual asocia el papel del Estado directamente con su función económica de regular el mercado, pero cabe señalar que esta línea teórica la apoyaremos con los análisis realizados por Enrique de la Garza Mercado (1988) sobre esta forma de Estado, que categoriza como social autoritaria. Partiendo de que, con el término autoritarismo designamos el exceso o abuso de la autoridad, generalmente en términos políticos se usa como un antónimo de democracia y libertad. Una posición autoritaria es aquella que no tolera contradicción y se impone a las demás posturas.

⁴⁰ "Además de que el Estado de bienestar intentó remediar la pobreza y la nacionalización era una ayuda a la planeación y a la solución de los problemas del monopolio, el tercer pilar del período de la post-guerra fue el nuevo papel macroeconómico del gobierno, en coordinación económica para mantener un alto nivel de empleo mientras restringía las presiones inflacionarias (...) Para cumplir este objetivo, hubo esencialmente dos tipos de políticas posibles. Por un lado, la administración de la demanda y, por otro, la planeación para asegurar que la producción de la conducta a nivel micro agregaría al producto un aceptable nivel de empleo macro." Helm, Dieter, "Las fronteras económicas del Estado" en: *Fortiemas de la modernización*; Luis Angeles, Comp., IEPES; México, 1990, p. 228.

capitalista de producción en general, no obstante que éstas sólo se insertan en la transformación de la forma de Estado.

En el caso de México, la construcción de la forma de Estado intervencionista tiene dos momentos clave: el primero, está dado por la conformación de su forma legal y la definición del pacto político-social con elementos de nacionalismo y reformismo social (arts. 27, 123 y 3º constitucionales) que le otorgan atribuciones al control estatal sustentadas en la Constitución de 1917; y el segundo, con la definición de una estructura de control y dominación que sirviera de base para dar impulso a las metas del modelo económico y a partir de él, orientar la acción estatal y de los distintos grupos y clases sociales, la cual se dio en el periodo cardenista. Esta nueva forma, de carácter intervencionista, se estructuró entre 1915 y 1938 aproximadamente, coincidió con el ciclo de intervencionismo estatal que empezó a configurarse a partir de los años treinta, dando lugar al *Welfare State* a nivel del sistema capitalista global.

En esa coyuntura las características del Estado mexicano como promotor se enlazan con las ideas del Estado planificador de compromiso social y a la vez mediador del conflicto del Keynesianismo que se expresaron en el New Deal rooseveltiano. El Keynesianismo constituyó un elemento no sólo de control económico sino también de control del conflicto social, lo que posibilitó la prolongada expansión del capitalismo después de la posguerra y su papel reordenador en la economía internacional. A su vez, el Estado incursionó directamente en la gestión y reproducción de la fuerza de trabajo, el movimiento obrero se vio fortalecido inicialmente con su institucionalización, pues sus reivindicaciones fueron un motor importante en el impulso de la atención social del Estado.

El planteamiento keynesiano buscó contrarrestar los efectos de la crisis del 29 y desarmó el paradigma liberal, que aseguraba que el mercado contaba con mecanismos de autorregulación propios. Keynes sustentó la intervención del Estado en el ciclo económico en 4 áreas para garantizar su realización:

"La creación de las condiciones generales materiales para la producción (infraestructura); la determinación del sistema jurídico donde tienen lugar las relaciones de los sujetos legales; la regulación del conflicto trabajo asalariado-capital, y la protección del capitalismo doméstico, al igual que su expansión en el mercado mundial." (Sáinz, 1986, pp. 13-14).

2. 1. La Revolución Mexicana y las bases de la forma estatal intervencionista

La revolución de 1910 sentó las bases para establecer una nueva forma de Estado, por su intermediación se consolidó el orden institucional y constitucional que definió nuevas responsabilidades económicas, políticas y socioculturales, cimentadas en un pacto social⁴¹ pluriclasista, de alianza entre los sectores medios y populares conjugando una fuerza social que integró intereses y canalizó conflictos entre los distintos sectores y clases.

La forma intervencionista de Estado orientó sus acciones a impulsar la industrialización, así como generar espacios de participación de los sectores populares, no obstante, esta forma de Estado se vio limitada por haber puesto énfasis en los controles más que en los mecanismos de participación, incapacitando con ello a los sectores populares para erigir el desarrollo social con una responsabilidad comprometida.⁴²

En 1917 se modificó la estructura constitucional de bases liberales (que fue heredada a mediados del siglo anterior), lo que conformó una base importante para el desarrollo de una política de masas basada en el populismo. A su vez, en 1920 se dio el último cambio violento dentro del régimen que surgió con el

⁴¹ Identificando como Pacto Social al acuerdo explícito -no necesariamente público- entre un conjunto específico de actores que pretenden definir o redefinir las reglas del ejercicio del poder en una base de garantías mutuas que respondan a los intereses de las partes involucradas. Pueden ser incorporados posteriormente a una reglamentación institucional como leyes, reglamentos o procedimientos. A su vez, representan compromisos negociados que ajustan y regulan contradicciones, en donde, los actores sujetos al pacto acuerdan renunciar a su capacidad de hacerse daño mutuamente, garantizando respetar los intereses prioritarios de cada uno. *Cf.*: Guillermo O'Donnell, *et al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*. Buenos Aires, Paidós, 1988.

⁴² Al respecto se deben considerar algunas precisiones que realiza Guillermo Farfán: "En este país, la vocación intervencionista del Estado ha acompañado el desarrollo nacional desde la reglamentación de las relaciones laborales, hasta la promoción y fomento del proceso de industrialización, pero la instauración de un verdadero Estado de bienestar, sólo tomó cuerpo durante los años del 'desarrollo estabilizador' y vivió sus mejores días, con toda seguridad, en algunos años de los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo. Fue en ese breve período cuando floreció la industrialización de tipo fordista, sostenida por la inversión extranjera, y donde emergieron las instituciones pilares que integran nuestro sistema de bienestar. Con la excepción del IMSS, es durante esas dos décadas cuando nacen el ISSSTE, Infonavit y cuando las políticas de pleno empleo y desarrollo del sector estatal cobran mayor relevancia." Guillermo Farfán, "El drama del Estado benefactor", *El Nacional, Sup.* de Política, núm. 7, 22 de junio de 1989, p. 13.

triunfo de la Revolución Mexicana y fue en 1929, con la formación del PNR que se derrotó el último intento por romper la continuidad política con el uso de la fuerza. Entre 1915 y 1928, se van preparando las condiciones para la consolidación de la forma intervencionista de Estado.

La fuerza triunfante de la Revolución Mexicana conformó un bloque hegemónico sustentado en un poder político y militar, pero una vez que se fueron sentando los elementos legales e institucionales del nuevo Estado, surgió una burocracia pública que provino de las fuerzas constitucionalistas en sus diversos niveles. Muchos de los antiguos militares pasaron a convertirse en funcionarios públicos, esta mezcla sustentó su legitimidad y su autoridad en mecanismos combinados en donde se mezclaban la racionalidad burocrática, el patrimonialismo, el clientelismo, la corrupción y la violencia extralegal (Leal, 1992).

Es decir, desde sus orígenes el Estado interventor generó una burocracia con amplias limitaciones para la conducción estatal que basó su operación en mecanismos corporativos para el control y la negociación, que no permitían la racionalidad individual o grupal en forma autónoma. Este estilo se constituyó como un sistema de lealtades que se fue institucionalizando a fuerza de su continuidad rutinaria. Así el consenso fáctico se convirtió en el mecanismo de estabilización del sistema, al reproducirse una aceptación pasiva de las decisiones de autoridad.

El elemento unificador de la burocracia político-militar fue el Presidente de la República, en quien la Constitución del 17 depositó facultades y atribuciones que lo convirtieron en el centro de las decisiones para intervenir en los distintos aspectos de la vida social y política del país, en un marco nacionalista y de reformismo social. Este elemento fue fundamental en la constitución del sistema político centrado en el poder institucional y personal del presidente de México, el caudillo, el jefe de Estado, quien determina al poder Legislativo y Judicial, fuente de iniciativas políticas y normativas.

Aparte de las atribuciones establecidas en la Constitución, el control establecido por Calles del PNR, se heredó a los futuros presidentes del país, y con ello la capacidad de nombrar a su sucesor, controlar la designación y remoción de los gobernadores de los estados, de los integrantes del Congreso Federal y de los alcaldes de los principales municipios. Así, entre 1920 y 1946 la conformación de la élite política mostró un incremento de profesionistas en su grupo, sobre todo de abogados, mostrando una declinación de los militares desde 1924. Es decir los civiles comenzaron a detectar los espacios estratégicos del poder político, en especial controlando oficinas clave de la estructura gubernamental.⁴³

2. 1. 1. La forma de régimen y su enlace con las características autoritaria y social de la forma estatal intervencionista

La forma de régimen que correspondió al intervencionismo estatal en México fue de partido de Estado. Así, las fronteras entre el conflicto y la competencia política perdieron límites precisos entre partido y gobierno. En el nivel del régimen se definen las formas de los mecanismos de control y participación pero que no aluden al Estado en su conjunto (Villa 1990b). El autoritarismo que distinguió al intervencionismo llevó a una identificación tal entre sociedad política y Estado, aunada al control de las organizaciones y del gobierno sobre el partido, que las contradicciones gestadas en el bloque dominante no emergían con claridad y estaba prácticamente cancelada la mediación social. Este aspecto se constituye posteriormente en una de las grandes limitantes de esta forma de Estado.

La definición del actual sistema político mexicano que se caracteriza por un marcado centralismo y su carácter presidencialista, tiene estrecha relación con las bases de la forma intervencionista de Estado. La Revolución Mexicana reavivó las fuerzas caudillistas regionales pero finalmente, éstas se subordinaron

⁴³ "El sistema de élites intercerradas del Porfiriato entró en franca crisis a raíz de la Revolución aunque muchas de las redes sociales que la constituyeron como la movilidad entre la élite empresarial, la élite política y grupos de interés, al igual que la estructura formal de camarillas políticas y dinastías políticas multigeneracionales lograron sobrevivir a la lucha armada y adaptarse tanto al proceso de especialización de la élite política como a la composición civilista de clase de una sociedad en acelerada modernización..." Francisco Suárez Fariás, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UNAM-X, 1991, p. 104.

al poder central presidencial. La diferencia con la forma de Estado liberal radicó en que el centralismo ya no se implementó en una figura caudillista sino institucionalmente: en la figura del Ejecutivo federal.

La política social se define posterior a la Revolución Mexicana, (Warman, 1994) a partir de 1920 y los primeros años de la década de los 40's, por la movilización social popular que acompaña el proceso de pacificación, las demandas están en función de cumplir el mandato revolucionario, el gobierno alienta la conformación de grupos y asociaciones organizadas para canalizar sus demandas, tanto en el medio rural como en el urbano. La función interventora del Estado se centra en la reconstrucción del país, conformando instituciones para impulsar el desarrollo económico. La mayor parte del gasto social se orienta a la educación pública para cumplir el artículo 3º constitucional. Se promueve la reforma agraria para cumplir con el artículo 27 constitucional, el gobierno alienta y protege la organización sindical.

Derivado de la crisis capitalista de 1929, los planteamientos intervencionistas adquieren un gran peso a nivel mundial, la propuesta de transformación de las instituciones públicas y el empuje del Estado como propietario y figura rectora en el impulso del desarrollo económico, dieron pie a la construcción del Estado Benefactor. En México ese Estado asumió una forma intervencionista de corte social-autoritaria (De la Garza, 1988). En el periodo que va de 1917 a 1935 aparecieron claramente diferenciadas las clases que empujarían el proceso de acumulación capitalista, pues en este lapso, los obreros pasaron a ser la clase subalterna fundamental en sustitución del campesinado.

A su vez, el bloque en el poder se delimitó en dos posturas: la impulsora del Estado Social como una estrategia de desarrollo del país y la que privilegiaba la continuidad de un trato autoritario hacia las clases subalternas. Finalmente ambas líneas se han mezclado a lo largo de la historia en la conformación de la forma intervencionista de Estado. De ahí que se destaquen como características distintivas de la forma intervencionista de Estado sus funciones social y autoritaria.

Durante el gobierno de Plutarco E. Calles se constituyeron las bases de la forma intervencionista de Estado y de un régimen estable por el control que ejerció su gobierno en el conjunto de fuerzas económicas, políticas y militares y por abrir la puerta a la negociación con el imperialismo. A las cuales, el cardenismo les dio un sentido de participación popular -que posteriormente redujo Miguel Alemán al acentuar más en los controles y no en los mecanismos de participación, desgastando las reservas democráticas de la base social del Estado- en cuanto a presencia de las clases populares y del movimiento obrero organizado supeditado al Estado que a su vez, cumplieron una función de sustento para ampliar la base de negociación del Estado frente al gobierno norteamericano.

Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas se impulsaron los elementos que constituirían en lo fundamental, la base social de la forma intervencionista de Estado, pues con la reforma agraria que desplazó a la hacienda como forma de propiedad dominante por la forma ejidal, redefiniendo las bases del modelo productivo y liquidando el poder de los terratenientes; la nacionalización de importantes industrias que dieron hegemonía económica al Estado y la redefinición del modelo de crecimiento económico para impulsar la industrialización; dando apoyo gubernamental para la organización y sindicalización de los grupos obreros urbanos y de los campesinos en grandes centrales y sindicatos, se gestó el marco para dar un pleno reconocimiento jurídico de la lucha de clases, en donde Cárdenas estableció una alianza con las clases subalternas, el proletariado y el campesinado para impulsar su proyecto social.

La Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), afiliadas al PNR conformaron la base social y el sustento del Estado posrevolucionario por décadas. Esta inclusión implicó un pacto social de corte corporativo.⁴⁴ Por lo que, siguiendo a Villa (1972), el Estado defiende y hace efectivas las

⁴⁴ Corporativismo es entendido en este espacio como una forma de regulación social, como sistema de mediación de intereses reconocido y autorizado por el Estado y reflejado a través de pactos que constituyen compromisos que buscan el orden social, la legitimidad y el consenso del sistema imperante. *Cfr.* Enrique de la Garza, *Ascenso y crisis del Estado...* *Op. Cit.*

demandas gremialistas de los sectores obreros y a cambio, se nombra depositario del monopolio de la capacidad política de dichos sectores en función de la defensa del sistema, creándose una tutela política institucionalizada (Meyer, 1989).

La solidez y estabilidad del Estado intervencionista mexicano se fundamentaron por largos años en la adopción de este esquema de relación sociedad-Estado, que integraba las masas populares al Estado. Sus políticas esenciales se dirigieron al fortalecimiento de la explotación petrolera, la industria eléctrica y siderúrgica, entre otras. Al igual que el interés por desarrollar los medios administrativos de planificación, Este elemento constituyó la raíz más fuerte de la legitimidad del sistema político mexicano en donde se acudió menos a la coerción y más a la negociación y el consenso bajo pautas populistas.

Es así que con Cárdenas se desarrolla una parte social (De la Garza, 1988) más no la autoritaria de la forma intervencionista de Estado. Sin embargo ese aspecto social no alcanza a consolidarse pues se gestó previo a la consolidación de bases materiales suficientes que permitieran su continuidad e inserción en un marco capitalista en fuerte expansión. Esta limitante motivó que en los 40's, ante el atraso económico del país y la necesidad de acelerar el proceso de acumulación, el autoritarismo fuese la tendencia estatal predominante, aunque ello no significó ausencia de consenso, pues tomó una forma de control organizacional y jurídico de las clases subordinadas al Estado.

A mediados de la década de los cuarentas, se dio el encuentro entre industrialismo e intervencionismo, como fenómenos propios y generales del sistema capitalista, pasando a segundo término, los fines agropecuarios, los de distribución social y los de participación política, tomando su lugar la industrialización y la urbanización. Con ello se establecieron bajo un programa económico desarrollista, las limitaciones que posteriormente se transformarían en la debilidad más clara de esta Forma de Estado: el supeditar los propósitos de distribución social y democratización de las organizaciones y de acuerdo

electoral, a los de planeación y estímulo al desarrollo. Fenómenos que permearon también a estatismos desarrollistas de corte socialista (Villa, 1990b).

Por ello, el Estado intervencionista tuvo que mantener sus características de autoritarismo y atención social a las clases subalternas pero esto ya no respondió a una necesidad de acumulación, sobre todo en la década de los sesentas, tuvo que ver directamente con un sentido estatal de control político. Asimismo, la política económica derivada del modelo de sustitución de importaciones, en la cual a través de subsidios a la acumulación industrial y el empleo y la presencia estatal en la economía se fue impulsando y construyendo el aparato productivo, lo que permitió el crecimiento del PIB y sostener por un período prolongado el ritmo de la inversión.

No obstante estas ventajas se revirtieron a mediados de los 70's y se propuso una modificación a la política económica bajo el nombre de cambio estructural que proponía reorientar la planta productiva industrial y abandonar la sustitución de importaciones para expandir e impulsar el sector exportador, bajo el esquema de una economía abierta a las fuerzas del mercado.

La infraestructura social creada en el auge del Estado intervencionista en su modalidad social, se fue haciendo insuficiente por el acelerado crecimiento demográfico, con ello el acceso a muchos servicios se volvió selectivo y diferenciado, quedando exclusivamente para quienes mantenían relaciones de trabajo formales y dejando afuera a los sectores que vivían de la economía informal y a grandes grupos de población rural. Esa selectividad asociada con disminuciones presupuestales para la atención social y administraciones gremialistas que se fueron burocratizando y corrompiendo, llevaron a darle a estos servicios características clientelares y a incrementar cada vez más las características autoritarias de la forma estatal intervencionista. Entonces la demanda rebasó al Estado interventor en su vertiente social y además hizo ineficientes muchos de sus servicios.

Puesto que el proteccionismo estatal no pudo sostenerse ante la apertura internacional y frente al incremento de la deuda externa, las empresas estatales constituyeron el vehículo para absorber el déficit económico con una política de subsidios que incrementó el déficit gubernamental y propició el acelerado incremento de la inflación (Beltrán, 1990).

La forma intervencionista no permaneció inalterable con el paso del tiempo, entre 1920 y 1950 tuvo bases importantes en el caudillismo y el liderazgo personal. Posteriormente su base fundamental estuvo en el corporativismo, controlado por la presidencia como poder monolítico central. La forma autoritaria también permeó al régimen político, el cual está basado en el pluralismo limitado, la hegemonía de un pequeño grupo articulado en torno al Partido Revolucionario Institucional. Es decir, hablamos de un régimen autoritario de partido único o partido de Estado controlado por un sistema político presidencialista.

Bajo estas características me referiré al régimen de la forma intervencionista de Estado en México. Los regímenes de este corte buscan la burocratización y concentración del poder, el control, la regulación y la supervisión y requieren de procesos complejos para legitimarse, pues la función de las élites políticas de los regímenes autoritarios no es sólo de dominación, es también de desmovilización de otras élites y de búsqueda de legitimación a través de la propaganda, la ideología y los procesos electorales, para ello, ocupa los recursos institucionales. A su vez, las élites intermedias compiten por las simpatías del círculo interno para su reclutamiento. Así, en México bajo una ideología nacionalista se gestó el autoritarismo como forma de Estado y de régimen político en medio de procedimientos burocráticos que permearon la acción e intervención estatal en diversos ámbitos económicos, sociales y políticos. Tal como lo señala Francisco Suárez:

"El autoritarismo, con base en su organización corporativa, jerárquica y de camarillas políticas, allena la corrupción y el uso y abuso del poder e influencia políticos..." (1991, 94).

En México desde los años sesenta se observó el deterioro de este esquema de relaciones y de la forma intervencionista de Estado, fenómeno que ha dado origen a distintas interpretaciones y directrices a seguir en la conformación de una nueva forma estatal que la supere. En la década de los 60's comenzaron a mostrarse indicios económicos del agotamiento del modelo intervencionista, tales como devaluación, inflación, disminución de la capacidad del sector público para mantener dinamismo en la economía y un populismo que ya no garantizaba el control estatal, influyeron en la pérdida de confianza de los inversionistas haciendo que la autoridad y la legitimidad de la presidencia se deterioraran notablemente, responsabilizándola de estos efectos en forma directa.

En la década de los 70s se dio un predominio de la inversión pública y la protección del mercado interno. El Estado fue el gran generador de empleos y el principal actor económico. No se previó el largo plazo, los gobiernos actuaron en función de la sobre explotación petrolera y el endeudamiento público.

La presencia de esta crisis fue manifiesta al final del sexenio de José López Portillo.⁴⁵ Esta crisis se tradujo en la disminución del poder adquisitivo por el decrecimiento del salario real y por la disminución de las oportunidades de empleo. En un contexto de devaluaciones constantes del peso mexicano, de desplome de los precios internacionales del petróleo, la retracción del crédito externo y el aumento en las tasas de interés en los mercados internacionales, dando lugar a una concentración de contradicciones políticas, ideológicas y económicas. En esta administración comienzan a darse algunos pasos importantes en la dirección económica estatal que respondían a una dinámica de apertura de los mercados en la economía internacional, tal fue el caso del ingreso de México al GATT en 1986, que constituyó un elemento determinante para la supeditación de las líneas de política económica y social nacionales a intereses delimitados desde otras fronteras.

⁴⁵ *Ibid.* Los dos volúmenes de la obra *México ante la crisis*, coordinada por Pablo González Casanova, México, S. XXI, 1985.

"A partir de la segunda mitad de los años cincuenta, el ejercicio hegemónico estatal se vio periódicamente cuestionado; la lucha de clases comenzó, a escabullirse cada vez más del control estatal, siendo la búsqueda de mayores espacios de independencia para la esfera política civil en -crítica continua al control ejercido por el Estado- la tónica que mostró el deterioro de las relaciones de dirección de la sociedad política con respecto a las clases subalternas. Tal situación de creciente pérdida directiva consensual, por parte de los gobernantes sobre los gobernados, permaneció en ascenso hasta desembocar públicamente en la coyuntura originada por el movimiento estudiantil de 1968." (Cerdeña, 1986, p. 48).

Precisamente, es en el gobierno de Luis Echeverría que se muestra la radicalización del conflicto localizado entre 1958 y 1968,⁴⁶ cuando la movilización social muestra los límites tradicionales del régimen para la concertación y el arreglo institucional, al evidenciar sus limitaciones para sustentarse en la participación popular y requerir la presencia de las fuerzas armadas. Señalándose la primer crisis de esta forma estatal. En donde el régimen echeverrista buscó sostener la base consensual del Estado bajo el esquema de concesiones a las clases subalternas, bajo la política de desarrollo compartido y la alianza para la producción. Esta política constituyó una estrategia para reactivar el estado interventor y restituir la legitimidad y el control estatal.

Durante el régimen de Echeverría prevalecieron dos tendencias dentro de la clase política hegemónica, una parte de la misma se inclinaba por acentuar el carácter autoritario del Estado y la otra ponía el énfasis en su sentido social. Así, la apertura democrática se orientó a partir de reformas a la constitución⁴⁷ y el diálogo entre la clase política y el grupo opositor, constituido básicamente por

⁴⁶ "...los movimientos estudiantiles pusieron en evidencia las limitaciones de la capacidad mediadora del Estado y sobre todo, de lo que no es arbitrario denominar como **democracia representativa organizacional** que le ha sido propio. Es decir, el sistema real de representación que ha consistido en alejar a los agrupamientos e intereses de la sociedad civil en grandes organismos corporativos, ya sean laborales, empresariales o partidarios". Manuel Villa Aguilera, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, UNAM-Porrúa, p. 20.

⁴⁷ Tales como: conferir la calidad de electores a los mayores de 18 años; disminuir a 21 años la edad para ser elegido diputado y a 30 para senador; creación de 16 nuevos distritos electorales; disminuir el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la votación

estudiantes e intelectuales. Pues el movimiento de 68, aún cuando tuvo una base fundamentalmente estudiantil, sus demandas elementales tenían que ver con la democratización del régimen autotitular, convirtiéndose en eje de movilizaciones sociales mezcladas con conflictos obreros y campesinos en entidades como Michoacán, Puebla, Sonora, Tabasco, y Guerrero, entre otros. (De la Garza, 1988).

Por otra parte, la política de apertura democrática seguida por Echeverría, que en gran medida apelaba a las políticas y el discurso ideológico cardenista, generó una oposición de la élite empresarial a una mayor intervención estatal en la economía. De la camarilla política principal⁴⁸ de Echeverría salió José López Portillo como candidato a presidente de la República para el sexenio 1976-1982, el 24% de esta camarilla ocupaba posiciones como embajadores o secretarios de Estado. La continuidad de ese grupo fue del 55% en el gobierno de López Portillo en posiciones de alto nivel, del cual se mantuvo el 43% bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, marcando una elevada tasa de continuidad de este grupo en la élite política mexicana (Suárez, 1991).

Adicionalmente, la situación que prevaleció en el sector agrario, manifestó en la década de los setentas, la polarización a la que llevó el impulso de un pequeño sector agrícola de exportación en detrimento de los sectores campesinos que abastecían el mercado interno. La caída de las exportaciones agrícolas y la disminución de la inversión estatal en el agro disminuyeron aún más los niveles de vida en el campo, acentuando las movilizaciones campesinas. Es en este periodo que se fractura la CNC con la integración de la Confederación Campesina Independiente CCI.

nacional para que un partido pudiese participar en la Cámara de Diputados; y ampliar a un máximo de 25 el número de Diputados por partido. Cfr. Enrique de la Garza, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, Op. cit.

⁴⁸ Por camarilla hago referencia a una asociación de carácter informal cuya base es la articulación de un grupo político personal, organizado en función de lealtades políticas entre líderes y seguidores. La camarilla principal es la articulada en torno al Ejecutivo Federal y opera en las posiciones institucionales más altas y estratégicas. Le siguen las camarillas inferiores, cuyos líderes son seguidores de los integrantes de la camarilla principal. Es precisamente el personalismo a través de la creación de las camarillas, el elemento clave para la permanencia y consolidación del poder de familias y dinastías.

C. CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR

A principios de la década de los 70s, la mayoría de los países capitalistas industrializados entraron en un largo período de depresión económica, sus signos principales fueron: elevación de los precios de los energéticos, inflación, desempleo, retracción de las inversiones y del crecimiento del producto, inestabilidad cambiaria y caída de la tasa de ganancia, entre otros. Esta crisis fue atribuida a los excesos del gasto público, al paternalismo estatal y a la intervención gubernamental en la economía, cuestionando el paradigma keynesiano y el fordismo que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial habían sido los hilos conductores de la política y los pactos sociales en los países capitalistas (Emmerich, 1993).

En la crítica que el neoliberalismo realiza a la forma de Estado intervencionista se presenta una contradicción: se niega al estado y al mismo tiempo se recurre a él (De Vega, 1995). La crítica se enfoca a dos elementos básicos, uno de naturaleza político moral en donde se dice que el Estado es la mayor amenaza del ámbito de la libertad para la sociedad y, otra de naturaleza técnico-económica que ensalza las ventajas y rendimientos de la libre competencia y el mercado, frente a los desastres que propicia la intervención estatal en la economía. Y por otra parte recurre al Estado para que resuelva las tensiones sociales generadas por el mercado (pues el mercado no es capaz de generar integración social por sí sólo), es decir como controlador del conflicto social y de los vacíos de legitimidad política que provoca la crisis a la que el mismo proyecto neoliberal contribuye al deslegitimar a la entidad estatal.

La crisis del intervencionismo estatal se asoció estrechamente con la crisis económica que implicó no sólo para México, sino para América Latina en general fuertes desequilibrios en el aspecto social definidos por el acelerado incremento de los índices de pobreza y marginación y en el plano macroeconómico por elevada inflación, incremento de la deuda externa, estancamiento económico, rezago tecnológico y carencia de financiamiento para el impulso productivo. Es decir la función del Estado como

centro organizador de la economía, la política y la cultura entró en crisis y a su vez, los fundamentos de su legitimidad, (Villa, 1990a) impulsados bajo las premisas del estructuralismo cepalino. Sin embargo, este fenómeno no fue exclusivo de América Latina ni de un país, régimen o sistema político ideológico pues se generalizó desde el sistema capitalista global.

Este proceso llevó al surgimiento de tres interpretaciones de la crisis en Latinoamérica como tendencias predominantes: la crisis como una etapa transitoria por su orden coyuntural; como resultado de desajustes estructurales, es decir genérica; y como producto de la recomposición del capital nacional y regional, o sea del sistema capitalista (Jiménez, 1987). Tanto desde la izquierda como de la derecha se han asumido las tres tendencias señaladas, sin embargo la línea predominante ha sido la derechización de los escenarios políticos en la región, la cual tiene que ver con un discurso dominante sobre la crisis, el neoliberal y el neoconservador, que implican una direccionalidad específica en el rumbo de la política económica y en los mecanismos para legitimarla. En esta perspectiva se argumenta que lo que se encuentra en crisis no son las relaciones de producción prevalecientes sino algunas formas de administración estatal y la política económica que le imposibilitan para seguir cumpliendo la función de proveedor de elementos mínimos para la subsistencia social.

Los elementos que permearon la crisis de esta década no se presentaron sólo en México, también a nivel internacional se cuestionaba la capacidad del Estado intervencionista para guiar la acumulación del capital y su papel en el control de la economía.⁴⁹ Lo cual se expreso fundamentalmente en altos niveles inflacionarios y en una profunda crisis fiscal del Estado.

⁴⁹ "Aunque la tendencia declinante del capitalismo puede ser ubicada en la mitad de la década de los setenta, la aparición plena de la crisis se produjo en 1974-75. Desde ese tiempo la economía internacional sufrió un incremento en la tasa inflacionaria, una caída en el crecimiento del Producto Nacional Bruto de los principales países capitalistas y un aumento del desempleo." Guillermo Farfán, "Luchas obreras e iniciativas del capital en la era del Estado de Bienestar. La experiencia británica", en: *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 4, abril-septiembre 1985, núms. 2 y 3, FCPyS, UNAM, p. 22.

De tal forma que el papel social (de la Garza, 1988) que desarrolló el Estado interventor se contrapuso con su papel autoritario, generando contradicciones en donde la capacidad de mediación, negociación y consenso que había adquirido el Estado en el desarrollo social se articuló con una lucha en contra del control organizacional coercitivo que implicaba el autoritarismo, gestándose una demanda por la independencia de las organizaciones, que no implicaban una lucha de clases en el sentido marxista sino una lucha democrática. Con esto no se pretende señalar que la crisis en México se haya presentado como hegemónica o del bloque en el poder, pues su correlación con la insuficiencia económica señala una profundidad mayor en el sentido de la crisis y en los mecanismos para revertirla.

Así la noción de Estado Benefactor con bases en el keynesianismo se sustituye por la de Estado Regulador basada en el Monetarismo Clásico. Hubo un agotamiento social del modelo debido a la imposibilidad de traducir el crecimiento económico en desarrollo. Crisis económica y desgaste de la tolerancia social.

En síntesis, la insuficiencia de la forma de Estado intervencionista se manifestó en los siguientes aspectos:

- a) Incapacidad para mantener e incrementar el desarrollo y crecimiento económico, aunado a una creciente concentración y desigualdad económica.
- b) Debilitamiento frente a la nueva alianza hegemónica del capital monopólico nacional y extranjero.
- c) Incapacidad financiera que limitó la capacidad promotora del Estado y su capacidad de mediación en el conflicto social.⁵⁰

⁵⁰ La gestión de la demanda social se vio limitada con la crisis del intervencionismo estatal en cuatro frentes principalmente: Predominio de un segmento de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social (grupos corporativos), excluyentes de nuevos intermediarios y de representaciones directas de las comunidades; inflación de la

- d) Reducido espacio para alojar una capacidad de autonomía y presión mayor de los sectores populares (demagogia, reducción de espacios para la participación).
- e) Ineficiencia administrativa debido a un burocratismo excesivo.
- f) Pérdida creciente de representatividad.
- g) Desgaste de los mecanismos corporativos como forma de coerción, legitimidad y consenso.
- h) El desgaste del régimen de participación de partido de Estado y de su legitimidad.

1. Alternativas a la crisis del intervencionismo a nivel del sistema capitalista global

La crisis a nivel del sistema capitalista global ha sido explicada desde distintos frentes, una de las tendencias más críticas bajo una perspectiva más funcionalista que marxista, ha sido la delineada por Offe (1989) y Habermas (1989), quienes han señalado que el Estado de Bienestar encierra contradicciones que en el capitalismo maduro o tardío, son el escenario de su crisis.

Dichas contradicciones tienen que ver directamente con las funciones referentes a la regulación del mercado que desarrolla el Estado de Bienestar para su regulación, de tal forma que permita reconstruir las condiciones de la acumulación privada y al mismo tiempo, sea capaz de compensar los desequilibrios que genera esta función en los agrupamientos sociales más débiles. De ahí proviene la tendencia permanente a la crisis, de la incapacidad estatal para satisfacer las necesidades sociales y modificar las relaciones entre las clases y la desigualdad social, pues para desarrollar sus funciones regulatorias tiene que privilegiar los intereses del mercado que son contrapuestos a estos grupos, lo que a su vez, erosiona permanentemente su legitimidad y le obliga a generar constantemente mecanismos que la renueven.

demanda social vía negociación de demandas y derechos sociales indeterminados en su ubicación y cuantía, a la vez que se operaba una apropiación estrictamente gremial y excluyente de sectores sociales no corporativizados; predominio de una cultura popular policionista y pasiva que retroalimentó la tutela estatal y las prácticas clientelares; y una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales al Estado.

A la par que se presentó la crisis del Estado interventor, las economías socialistas comenzaron a mostrar signos de inoperancia. En 1985 Mijail Gorbachov lanza un programa de reformas económicas conocido como la *Perestroika*, con el propósito de revitalizar el desarrollo socialista introduciendo elementos de las economías de mercado, al reconocerse la inviabilidad del modelo planificador para producir bienes de consumo y servicio. El hecho de que este elemento constituyera una cadena de sucesos que llevaron a la apertura de estas economías al mercado cuestionó aún más, a nivel internacional, el papel social del Estado interventor y consolidó al capitalismo como el paradigma a seguir.

A partir del anterior diagnóstico, se favoreció la preeminencia de los postulados neoconservadores y neoliberales desde fines de los 70's, en varios países. Las teorías de Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Daniel Bell, Irving Kristol, entre los más sobresalientes, fueron tomando gran relevancia en la definición del papel del Estado. Aunque existen diferencias internas entre el pensamiento neoliberal y el neoconservador, hay puntos de confluencia en aspectos como la postulación del individualismo como principio rector de la vida social (no las clases o grupos sociales), la reducción del tamaño del Estado y su intervención en la economía y en la promoción del bienestar social y el impulso de la libertad de empresa.

La transición que está detrás de estas implicaciones no es la legitimidad del Estado capitalista como lo señalará Habermas (1989), el cambio es a nivel de la forma de Estado por el agotamiento de la capacidad promotora y asistencialista del Estado interventor. Al respecto Kliksberg (1989), ha precisado que las estrategias para encarar la crisis del intervencionismo en América Latina, necesariamente requieren considerar el afianzamiento y el desarrollo de la democratización que implica un replanteamiento integral de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Así, el final de la década de los 80's estuvo marcado por una constante tendencia de los Estados a reformarse, buscando superar las limitaciones del modelo intervencionista.

El origen de la reforma del Estado ha suscitado diferentes interpretaciones que acertadamente José Ayala, (1987), ubica en dos frentes:

- a) En las modalidades concretas que el Estado reformado o nuevo Estado asumirá en el tránsito de un Estado extendido o maximalista, protagonista directo e influyente de la producción y el bienestar social (el de la posguerra) a un Estado mínimo o minimalista, sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas.
- b) En la estrategia para 'administrar' la reforma disminuyendo al máximo sus efectos negativos (posible desestabilización e ingobernabilidad) y, maximizando los positivos (cambio estructural, eficiencia y equidad).

El primer planteamiento se sitúa en la corriente denominada, reformista o neointervencionista,⁵¹ el segundo, se ubica como conservador o neoliberal.⁵² La reforma del Estado, se concibe dentro de este eje de discusión, como un proceso multifacético con reglas y estrategias definitorias de políticas e instrumentos nuevos con incidencia en distintos ámbitos: el sistema político, la administración pública, el sector público y el pacto constitucional- que modifican las relaciones y mecanismos de intercambio establecidas en las relaciones entre Estado-sociedad, Estado-economía fortaleciendo las capacidades estatales en ambos niveles.

⁵¹ Gilberto Meza, por su parte, realiza una diferenciación entre las escuelas que han analizado la transformación estatal, agrupándolas en dos frentes: a) neoliberalistas y libertarios norteamericanos a la *New Left*; b) los nuevos filósofos y la social democracia europea. Señalando que "...aunque el objetivo primario es el mismo [la reducción y adelgazamiento del Estado] entre las tendencias encontradas desiertas, difieren en su objetivos para los primeros la desaparición del Estado traería aparejada la privatización de las funciones públicas, en tanto que los segundos buscarían la autorregulación social mediante la cooperación y la solidaridad". En: "El Estado y su interlocutor", *El Nacional*, Sup. de Política, núm. 20, p. 8.

⁵² Tal como lo señala Farfán, "Del carácter vulnerable del Estado de bienestar de los 70's, el neoliberalismo y la ortodoxia de los primeros años no supieron sacar el provecho suficiente que no fuera el ataque salvaje de los niveles de vida, a la responsabilidad estatal con la sociedad, a las alianzas tradicionales con la dirigencia del movimiento obrero, a las viejas normas y hábitos del reclutamiento político. Y de todo ello, ni los rígidos axiomas del 'equilibrio financiero, ni los excesos en el recorte del gasto público, ni el retorno a las fuerzas del mercado fueron capaces de liberar a la sociedad del trauma de la crisis y la inflación." Guillermo Farfán, "El drama del Estado Benefactor", *El Nacional*, Suplemento de Política, 22 de junio de 1989, pp. 13.

En América Latina, en países como Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia, se impuso el neoconservadurismo desde los 70s de manera ortodoxa, a través de la vía dictatorial militar. En contraste con gobiernos militares de Brasil, Perú, Panamá y Ecuador, en donde se dio un sentido más nacionalista y con mayor participación del Estado en la promoción del crecimiento económico. A diferencia de países como México, Venezuela y Costa Rica, que no habían experimentado dictaduras militares, el vuelco hacia el neoliberalismo, se da como consecuencia de los efectos de la crisis de los 80s, que les lleva a aceptar las condiciones de desmantelamiento del Estado de bienestar del FMI, del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para ser sujetos de crédito (Emmerich, 1993).

1. 1 Neoliberalismo, neoconservadurismo y rectoría democrática

La crisis del Estado interventor ha suscitado diversas interpretaciones, de las que destacan tres tendencias que comparten el propósito de transformación estatal, aunque con amplias diferencias en los mecanismos de consecución:⁵³

10. El neoliberal que propone el regreso al *laissez-faire* dándole prioridad al crecimiento económico, el cual depende de acuerdo a esta corriente, de incorporar la economía de un país a la revolución tecnológica y a la expansión transnacional, supeditando los propósitos de equidad y justicia social. Proclama la reprivatización de las empresas públicas y la disminución del gasto social del Estado.
20. El del neoconservadurismo tiene sus orígenes prácticos en los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979), Ronald Reagan (1981) en Estados Unidos y Brian Mulroney (1984) en Canadá. Su programa estuvo basado en el control inflacionario, la reducción de gastos del Estado sobre todo en los renglones sociales, disminución del poder sindical, desregulación de

⁵³ Un desarrollo a profundidad sobre estas tendencias y su impacto en el proceso de democratización puede encontrarse en Manuel Villa A., *¿A quién le... op. cit.*, y "Las relaciones del Estado", anteriormente comentado.

la economía, libre comercio internacional, lucha frontal contra la Unión Soviética, el comunismo y los movimientos de liberación nacional para restaurar la posición imperial de las grandes potencias.⁵⁴

3o. El de la rectoría democrática,⁵⁵ considera que la vida democrática no es un resultado directo del libre mercado, sino que se consigue por medio de la consolidación de una serie de instituciones -para organizar a los diversos sectores de la población, ampliar los niveles de participación, actualizar y consolidar nuestro sistema de participación política- y la reducción de la presión y omnipresencia del Estado

En cuanto a la primera propuesta, se destaca que el programa neoliberal está constituido por un conjunto de medidas para desmontar el aparato económico y de bienestar del Estado intervencionista. Esta tendencia es resultado de la intersección de distintas vertientes de pensamiento, que promueven el "adelgazamiento estatal" en favor del libre mercado haciendo del crecimiento económico su máxima prioridad. A nivel teórico está sustentada por la llamada Escuela de Chicago en lo económico y el pensamiento de Daniel Bell en lo sociopolítico, a su vez, ha sido promovida por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.⁵⁶

La visión neoliberal propone la reorganización de la sociedad capitalista, en donde concluyen que el sistema no ha fallado sino sus conductores, por ello la crisis es del Estado no del sistema. El nuevo orden que propone el neoliberalismo es no politizado, basado en la familia y el individuo, no en clases o grupos. Un orden político desprovisto de masas, excluyente de las opciones político-ideológicas (Jiménez, 1987). En opinión de esta corriente, el desempleo y la inflación son los rasgos más 'perversos' de la actual crisis y

⁵⁴ Vid. Gustavo Ernesto Emmerich, "¿A dónde vamos?", *Las políticas salinistas: Balance a mitad de sexenio (1989-1991)*, Pedro Castro (coord.), México, UAM-I, 1993, pp. 17-33.

⁵⁵ Esta categorización se basa de manera importante en Manuel Villa *¿A quién le interesa la democracia en México?*, Op. Cit.

⁵⁶ Cfr., Don Babai, "El Banco Mundial y el FMI: ¿Apoyo o rechazo al papel del Estado?", en Raymond Vernon, comp., *La promesa de la privatización*.

su causa radica en la creciente participación económica del Estado y en la voracidad de los sindicatos. De ahí se desprenden señalamientos que otorgan al carácter paternalista del Estado una función de bloqueo para la plena realización de una sociedad libre, pues en la autoridad paternalista queda depositado el poder de decisión y se pierde la posibilidad de elección.

Las recomendaciones que elabora esta escuela se centran en devolver la rectoría económica al mercado, a través de: reducción del gasto público, políticas monetarias restrictivas, reducciones salariales, desmantelamiento del Estado benefactor y privatización de empresas y ámbitos estatales. El Estado deja su función social que tiene que ver con una línea política socialdemócrata para dar paso a un Estado cuyas líneas políticas se estructuran en torno a los principios de la iniciativa privada, el individualismo y la libre empresa. El neoliberalismo conlleva la modificación de las mediaciones consensuales y de representación política; transforma los escenarios de conflicto, los sujetos de enfrentamiento y los cauces e instancias de regulación política, es decir, se asiste a un proceso de reubicación social del Estado (Perrotini, 1985).

La implementación plena del paradigma neoliberal es potencialmente una posible forma de Estado, al incidir en el modo o fisonomía del Estado para permitir la renovación del sistema. Se caracteriza por la tendencia estatal a replegarse en sus áreas y mecanismos de fuerza, presentando incremento de los recursos destinados a gastos y actividades militares y reducción del ámbito de acción estatal impulsando la privatización de actividades productivas y servicios.

Lo anterior supone abandonar los mecanismos redistributivos de relación con la sociedad; las formas de bienestar y negociación con sectores laborales y clases medias y entregar al mercado la función casi exclusiva de la designación de recursos. Así como, el cambio en los procesos de trabajo con la introducción de elementos modernizadores, reducción o contención de salarios y del consumo popular, disminución de subsidios, adaptación de la planta productiva a favor de las necesidades internacionales y no del mercado interno. Y en el aspecto económico la consolidación de las exportaciones como la base

fundamental de crecimiento económico, mayor uso de la política monetaria en el control de la economía, mayor vinculación con la economía mundial y la preservación de los equilibrios macroeconómicos en función de su expresión en las cuentas fiscales y en las tasas inflacionarias (Vuskovic, 1993).

La escuela neoliberal postula que es injusto que se dé una prestación universal de servicios porque se favorece por igual a personas que tienen recursos y necesidades diferentes. Este concepto refleja una política social de corte residual que concibe la satisfacción de las necesidades en el mercado, de acuerdo a los méritos individuales, por ello critican al Estado de Bienestar y califican como negativa a su política social por su principio de igualitarismo.⁵⁷

Por lo que se refiere al neoconservadurismo, se basa en teóricos como Samuel Huntington y Friderich Hayek, y constituye una mezcla de las teorías austriaca y neoclásica del mercado con los valores liberales. En el plano económico postula que la crisis es resultado del sobredimensionamiento del Estado asistencial y benefactor, que lo han llevado a un proceso de estancamiento e ingobernabilidad. Así mismo la presencia estatal politizó el mercado afectando los mecanismos de funcionamiento de la economía. Por ello se propone la reducción de la participación estatal al mínimo y la reducción de la politización social, como en la empresa moderna en donde las figuras de autoridad sean desplazadas, de expresar la grandeza y el bienestar a una concepción despersonalizada y despolitizada que desmovilice a los sectores populares⁵⁸.

El *thatcherismo* constituye un ejemplo aplicado del neoconservadurismo. Se basó fundamentalmente en una política de recortes en los gastos sociales, bajo el principio monetarista de controlar el suministro de dinero para reducir el déficit público, el nivel de los impuestos y el

⁵⁷ Una discusión amplia sobre los efectos del neoliberalismo en la política social se encuentra en Ana Sojs, "Naturaleza y selectividad de la política social", *Rev. de la CEPAL*, núm. 41, agosto de 1990, pp. 183-199.

⁵⁸ James Buchanan, señala que una sociedad libre requiere actuar para limitar al gobierno, a partir de que "La constitución debe facilitar el establecimiento de estándares comunes que permitan a las personas contratar unas con otras. En particular, este imperativo incluye la elevación de las reglas monetarias a estatus constitucional donde el valor de la unidad monetaria, asume su lugar en los estándares como si se tratara de los valores ordinarios de pesos y medidas." "Imperativos constitucionales para los 90. El orden legal para una economía libre y productiva", en: Luis Angeles, (comp.) *Vertientes de la Modernización*, IEPES, México, 1990, pp. 251.

endeudamiento estatal. Además impuso el funcionamiento del mercado en las negociaciones salariales, desplazó la política social por el individualismo, en oposición a la tradición de la postguerra de otorgar socialmente el bienestar. Posteriormente incluyó un programa de privatización con una política amplia de venta de activos que implicaban el retiro de subsidios, franquicias y desregulación.

El monetarismo constituyó la filosofía del thatcherismo con dos postulados fundamentales: que el sistema de mercado funcione para generar empleo 'naturalmente' y que la moneda sea el principal determinante del nivel de precios (Dieter, 1990). Considera que las actividades estatales fundamentalmente son improductivas, pues tienen un efecto negativo para la producción de riqueza en el sector privado. Por ello, la función estatal tiene que restringirse al mantenimiento de un adecuado funcionamiento del mercado.

En la década de los 90s el neoconservadurismo mostró un creciente debilitamiento manifiesto en la recesión económica canadiense desde 1989 y en Estados Unidos y Gran Bretaña desde 1990: el rechazo ciudadano hacia Margaret Thatcher que motivo su renuncia forzada por su política impositiva y el ascenso de la oposición laborista, así mismo las dificultades reeleccionistas de George Bush y la impopularidad de Mulroney, debido también al rezago que están mostrando estos países en la carrera por el liderazgo económico mundial frente a Alemania y Japón que han desarrollado políticas internas con un mayor contenido social y un gasto militar más reducido.

Subyace tras esta concepción un concepto de democracia controlada y autoritaria tal y como lo sugiere Edgar Jiménez (1987), en donde se impulsa en Latinoamérica el fortalecimiento de la derecha a través de su constitución como una nueva clase que integre, en alianza con la tecnocracia, un sector político dirigente que recurra a líderes del pasado y utilice banderas políticas desgastadas pero con un contenido que pretende favorecer su consolidación como grupo dominante y dirigente al mismo tiempo.

En contraste con las dos opciones anteriores, en América Latina se han generado interpretaciones a la crisis del Estado Interventor y mecanismos para enfrentarla desde una postura de centro-izquierda. En esta perspectiva no existe un punto de vista único pero se observan varios razonamientos predominantes:

- La aceptación de que la región vive en crisis permanente desde 1929, que se entiende como estructural y expresada coyunturalmente mediante la agudización de los conflictos político-sociales, a su vez:

"...este enfoque considera que la situación imperante no expresa la crisis del tipo de Estado capitalista, sino que se trata de una crisis particular de la 'forma de Estado' y de régimen político, como resultado del agotamiento de las alternativas políticas y del estancamiento económico". (Jiménez, 1987, p.57).

- Pese a la profundidad de la crisis no se considera que la situación actual, pueda implicar una ruptura y el surgimiento de un orden alternativo, pues ni los partidos, ni los movimientos sociales han podido ofrecer un proyecto global para la sociedad que se convierta en hegemónico.
- La crisis tiene relación con la fase que vive el sistema capitalista y su contraparte política provoca una mayor concentración del poder en el Ejecutivo, una confusión orgánica entre los tres poderes, una creciente tecnocratización del aparato estatal y una oscilación estatal entre una mayor intervención en la sociedad y la política o su disminución. En síntesis este proceso está implicando no sólo una reorganización económica sino está modificando las relaciones políticas en los escenarios nacionales. En el caso particular de México podemos señalar dos tendencias predominantes desde la perspectiva de la izquierda.

En la línea de la rectoría democrática, se ubica un sector importante de la clase política nacional, el de los reformadores planificadores que sustentan un proyecto de reforma estatal que parte de la depuración del sector público en aras de la planificación democrática y eficiente: asume la rectoría estatal como forma del pacto social; otorga un papel prioritario a la innovación tecnológica y a la inversión extranjera en la promoción del desarrollo; entiende la modernización como consecuencia del crecimiento económico; y considera prioritaria la atención al bienestar social. (Villa, 1988).

Esta postura ha manifestado una notoria influencia en la estructura gubernamental, donde se ha observado el impulso definitivo de una capa de políticos profesionales que han tendido a desplazar a políticos tradicionales, en la certeza de que la planificación fincada en la consulta pública sustentará las bases de un desarrollo social y económico sostenido.

El proyecto de los reformadores-planificadores considera los siguientes aspectos:

- a) El agotamiento y crisis de la forma intervencionista de Estado en su función de planificación centralizada, muestra que ha sido rebasado por la sociedad y el mercado, debido a su pérdida de legitimidad⁵⁹ y no solamente a la hiperburocratización y a la corrupción.
- b) Los fundamentos de poder del Estado no radican en el vigor de los mecanismos del sector público, sino en su capacidad de establecer alianzas para otorgarle un sustento social amplio, plural y sólido.

⁵⁹ La legitimidad del Estado se expresa en la función que este ejerce como cohesionador formal que equilibra a los distintos poderes dentro de la sociedad; y como ésta no se funda en la convicción general sino en intereses particulares, el Estado requiere exhibir títulos que acrediten la validez de su dominio. *V'd.*, Luis Ignacio Sáinz, *et. al.*, *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo, op cit.*

- c) No se trata de escoger entre diversos paquetes de medidas económicas sino de transformar el arreglo tradicional entre fuerzas sociales y agentes políticos, lo que exige amplia capacidad política.

Dentro del proyecto de rectoría democrática se ubica otra tendencia de un perfil de izquierda: la del sector democrático movilizador, que constituye la conjunción de diversas formas de pensamiento que no logran consolidarla como una fuerza política orgánica; suscribe la rectoría estatal, pero su fortalecimiento lo hace depender del vigor de las organizaciones político partidarias; desconfía del proceso de modernización, como vía para fortalecer la vida democrática ya que asegura que ese cambio se generará a través de la movilización social.

2. El proceso de ajuste económico como respuesta a la crisis en el sexenio de Miguel de la Madrid

2. 1. El ascenso de la élite tecnócrata

En la década de los 80's se dio una marcada tendencia en los Estados tanto desarrollados como subdesarrollados, a la conformación de equipos administrativos en los puestos estratégicos de gobierno, más tecnificados y profesionalizados en áreas específicas de la gestión gubernamental que llegan a hegemonizar el dominio del mando político. Ello viene a sustituir el esquema de decisiones y las bases de legitimación de los gobiernos derivadas del voto popular para la definición de las orientaciones gubernamentales, por la eficiencia administrativa; ahora son asesores técnicos altamente calificados los que determinan las definiciones de la política pública con criterios muy cercanos al funcionamiento de las empresas privadas y apoyando el funcionamiento administrativo de los grandes avances cibernéticos, del análisis cuántico y del manejo de medios de comunicación.

"...la relación entre élite política y tecnocracia, ésta se conceptualiza por: a) la posesión y ejercicio de la técnica unida a la inserción de su portador en un sector estratégico del aparato político de decisión, b) el acaparamiento eventual de las oficinas públicas y políticas con base en una influencia fundada en la competencia técnica y c) la remoción del político y eventual fusión con el técnico como producto de la dominación ideológica y estratégica de éste sobre aquél. La institucionalización y formalización de la tecnocracia como grupo y mentalidad gubernamentales ha derivado de su capacidad de inserción y control en posiciones estratégicas en la élite política." (Suárez, 1991, 262).

En el caso particular de México la tendencia hacia la tecnocratización se relaciona con la transformación de las tácticas de organización y control políticos en estrategias de planeación y

administración, transformando la visión y desempeño del hombre público y dejando en un segundo plano la procedencia partidista como garante de la obtención de un cargo público y situando en primer sitio la formación académica cada vez más especializada. Llegando a darse después una mezcla de ambos niveles con la generación de tecnócratas políticos y políticos tecnócratas. Estos elementos están llevando a su vez a una redistribución del poder y a una modificación sobre el significado y mecanismos de su ejercicio, modificando incluso los postulados revolucionarios en los que el poder político se sustentó por décadas.

Miguel de la Madrid articuló su camarilla personal, en relación a su círculo de amigos y colaboradores de su carrera en la burocracia federal, particularmente en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Su proyecto quedó plasmado en los tres últimos planes de desarrollo, su estrategia de toma y permanencia del poder fue esbozada por Manuel Camacho Solís. Ese círculo se vincula desde los estudios de licenciatura en la Facultad de Economía de la UNAM de Carlos Salinas de Gortari, hijo de un exsecretario de Estado del Gobierno de Adolfo López Mateos, con Camacho Solís y Emilio Lozoya Thalman.

Después de sus posgrados en Harvard, en el caso de Salinas y Lozoya y Princeton en el de Camacho, el grupo se va articulando y compactando en el gobierno de José López Portillo con la creación de la SPP a partir de la reforma administrativa, buscando diseñar competencias, sectorizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad y desconcentración de trámites, convirtiéndose en una institución estratégica centralizadora de la política presupuestaria. En ella su titular MMH y Salinas toman el control de la política económica en la segunda mitad del sexenio y ganan la sucesión de 1982, así como la controversia con la tendencia estructuralista que buscaba expandir el gasto social con la que pugnaron al interior de la SPP. Este triunfo es el marco formal del inicio de la reforma del Estado.

Esta pugna implicaba el debate entre dos proyectos: el nacionalista y el neoliberal, el rumbo se fue definiendo desde el 17 de noviembre de 1977, cuando JLP acepta la renuncia de Carlos Tello Macías, titular de la SPP y ordena la de Rodolfo Moctezuma Cid, quien ocupaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los sustituyeron Ricardo García Sáinz y David Ibarra Muñoz (El Financiero, 1993). En 1979 Ricardo García es sustituido por Miguel de la Madrid Hurtado, economista que había trabajado en círculos financieros y hacendarios privados, con el Carlos Salinas de Gortari ocupa el puesto de secretario de Gabinete Económico, sustituyendo a Antonio Ugarte. Este equipo se ocupó de elaborar dos proyectos económicos: el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988), en estos dos documentos destacó: el control estricto de precios para frenar la inflación, la reducción del gasto público y la liberalización del mercado interno y externo.

Al anunciarse la candidatura de MMH, CSG pasa a ocupar el IEPES, llamando a colaborar a Manuel Camacho Solís, Emilio Lozoya, a Luis Donaldo Colosio e Ignacio Pichardo Pagaza, a Andrés Ruiz Massieu, María de los Angeles Moreno y Sócrates Rizzo. Dos investigadores con experiencia en círculos financieros privados: Jaime Serra Puche y Pedro Aspe. Del grupo reyesheroliano a Otto Granados, Patricio Chirinos y José Luis Lamadrid. Desde esta posición Salinas va articulando un grupo propio dentro del equipo de Miguel de la Madrid, pues ya como Secretario de Programación y Presupuesto, colocó en puestos claves a todos estos personajes para seguir un proyecto de más largo alcance: la toma de la presidencia.

Este grupo se fortaleció de las rupturas que tuvo el mismo gobierno de MMH, tras algunas renunciadas se ocupaban posiciones con miembros del equipo de Salinas: el cual se convirtió en el núcleo político delamadrídista a partir de una alianza con el secretario particular de MMH, Emilio Gamboa Patrón y otras figuras sobresalientes del gabinete, de las cuales se valió para cerrarle el paso a otros candidatos en la sucesión de 1988; el manejo presupuestal le dio respaldo con los gobernadores de los estados, de los que

destacaron Fernando Gutiérrez Barrios (Veracruz), Víctor Cervera Pacheco (Yucatán), Enrique Álvarez del Castillo (Jalisco), que formaron parte de su gabinete cuando Salinas fue presidente; aliarse con camarillas políticas poderosas como el grupo Atlacomulco, encabezado por Hank González; Antonio Ortiz Mena quien ocupó el puesto de director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fue un apoyo en el exterior para Salinas.

2. 2. La orientación económica

El PND 1982-1988 se orientó a la disminución de la inflación y del déficit público mediante la reordenación del gasto público. A finales de 1982 bajo el precio del petróleo a nivel internacional y el gobierno se ve en la necesidad de suspender el pago en la amortización y servicio de la deuda externa.

Con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició la ruptura abierta con la forma intervencionista de Estado, bajo dos objetivos fundamentales: ordenar la macroeconomía (renegociación de la deuda externa, ajuste del gasto público) y efectuando transformaciones en la esfera del mercado con una orientación liberal, tales como la apertura comercial y la privatización de entidades paraestatales.

De la Madrid asumió el poder frente a una severa crisis económica caracterizada por una tasa inflacionaria del 100%, elevado déficit público, incapacidad para financiar la inversión estatal, desproporcionada deuda pública que debía saldarse en el corto plazo, duplicación de la tasa de desempleo, debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos y mínimo crecimiento de la economía. A su vez, había también una crisis política que cuestionaba la legitimidad de la figura presidencial y de las instituciones.

La primera, se enfrentó mediante una política de ajuste económico y la segunda, la redujo al problema de la renovación moral para combatir la insuficiencia de moralidad y responsabilidad social de

los servidores públicos, siendo que ésta era sólo una de sus manifestaciones; puesto que su eje nodal lo constituía el agotamiento del pacto social de tipo corporativo para satisfacer las demandas de participación y democratización política de la ciudadanía (Hinojosa, 1987).

La política estatal se enfrentó a una gran falta de consenso y a inercias burocráticas sindicales que dificultaron la aceptación de la nueva estrategia. Los empresarios no apoyaron inicialmente este proceso por la desconfianza generada a partir de la nacionalización bancaria, que implicó una gran fuga de capitales a principios del sexenio. Se propuso la renovación moral de la sociedad como mecanismo para recuperar el consenso. Ello a la par de la implementación de una política gradualista consistente en la venta, transferencia o liquidación de entidades públicas, eliminación de subsidios a productos básicos, reajuste del gasto corriente de las dependencias centrales de la Administración Pública Federal y la adhesión de México al 6ATT; haciendo de la concertación la estrategia principal de gobierno, sobre todo cuando se profundiza esta línea a través de los pactos.

Fue necesario el reconocimiento al sector privado como parte fundamental del programa de recuperación económica para hacer alianza entre éste y el gobierno para evitar un mayor deterioro de la relación entre Estado y trabajadores, manifiesta en numerosas protestas por el deterioro del nivel de vida y demandas de aumento salarial. Desde el conflicto dado con José López Portillo con el empresariado por la nacionalización de la banca, se presentó una crisis de representatividad política del empresariado que los condujo a asumirse públicamente como actores políticos y a desplegar nuevas formas de intervención política para asegurar su participación efectiva en la toma de decisiones sobre el rumbo del país.⁶⁰

⁶⁰ De acuerdo con el estudio realizado por Edmundo Jacobs, Matilde Luna y Ricardo Tirado "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", en: *Estudios Políticos, núm. 1, vol. 8*, UNAM, ICPYS, México, 1989, pp. 4-15, es posible identificar normas específicas en relación a la acción política de los empresarios y la coyuntura, identificando las constantes en su comportamiento político. Sus conclusiones señalan: en las coyunturas de conflicto entre empresarios y gobierno (relacionadas generalmente con intentos de reformismo estatal, movilizaciones populares y desajustes económicos), se da un comportamiento político empresarial de alto perfil caracterizado por buscar el incremento de sus estatus de poder político y la constitución de bloques para impedir el avance de las medidas gubernamentales, ver, el PAN nació ante una gran oposición al proyecto cardenista del empresariado cuando el movimiento almanista disputó la presidencia a Avila

El proceso de ajuste económico como instrumento principal para contener los desequilibrios financieros, el déficit externo y las presiones inflacionarias, a través de la renegociación de la deuda externa, la promoción activa de las exportaciones, mayor acceso a los grandes mercados internacionales, disciplina financiera mediante la reducción del gasto público y contención de los salarios reales por medio del establecimiento de pactos, constituyeron los ejes de acción de esta administración para atacar las causas externas de la crisis. No obstante, descuido considerar las causas internas de la crisis, que tenían que ver con una deuda social acumulada, el desgaste de los mecanismos de representación social y la apertura hacia un mercado internacional que omitía la incapacidad tecnológica moderna para establecer equidad en la competencia que, con las políticas de ajuste, incrementaron la pobreza en los sectores más vulnerables económica y socialmente en el país además de que deslindó de toda reivindicación sindical. Este proceso constituyó una fusión de las recetas neoliberales y neoconservadoras.⁶¹

Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIDER) se buscó revertir la crisis económica reduciendo la inflación, preservando el empleo y la planta productiva y recuperando el desarrollo económico. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) constituyó una forma de control político de los principales elementos del mercado, en él se sintetizó la pretensión estatal de rectoría económica y economía mixta, utilizando a la estructura corporativa de las organizaciones campesinas, empresariales y obreras como elementos clave para contrarrestar la crisis de representatividad que atravesaba la figura presidencial.

Por lo que el PSE tuvo tres componentes: de contención fiscal y monetaria, de estabilización y de concertación. El PSE fue un acuerdo tripartita entre el gobierno, empresarios y sindicatos para revisar y ajustar periódicamente los precios de bienes y servicios del sector público, el tipo de cambio, los niveles

Camacho en 1940. Por otra parte, en las coyunturas de concordia entre Estado y empresarios, la intervención política empresarial es favorable a la formulación y ejecución de políticas públicas, sobre todo de la económica.

⁶¹ Un análisis amplio sobre la relación entre crisis, ajuste económico e incremento de la pobreza en México y América Latina puede consultarse en Pedro Vuskovic, *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, C.I.H.M. (Colec. Alternativas), México, 1993.

salariales, las finanzas y los mecanismos regulatorios del sector público. El PSE se inició en diciembre de 1987, tuvo 6 revisiones de esa fecha a diciembre de 1988; en enero de 1989 se le sustituyó por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), posteriormente se le llamó Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (Valdés, 1993).

Miguel de la Madrid devaluó el peso constantemente, de tal forma que al principio de su sexenio valía 87.62 y a diciembre de 1988, un dólar valía 2.615 pesos. Los compromisos de pago de la deuda fueron cumplidos a costa de la inversión social y productiva. La entrada de México al GATT, fue una apuesta para salir de la crisis, se logró una balanza de pagos favorable pero debida a la devaluación del peso frente al dólar.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo planteó como prioritaria la atención social para combatir el rezago social y la pobreza, así como fortalecer la generación de empleos y combatir la desigualdad social, en los hechos el presupuesto destinado a este rubro sufrió un decrecimiento considerable que correspondía más a los criterios monetaristas que a los propósitos plasmados en el Plan. Puesto que, la firma de la Carta de Intención con el FMI⁶² requirió la adopción de un programa de austeridad (moderación salarial, cortes al gasto público, creciente desempleo, nuevas devaluaciones) cerrando la posibilidad de realizar los objetivos anteriormente señalados. Como proporción del gasto total, la inversión en desarrollo social disminuyó con Echeverría a un 23%, 18% con López Portillo y a un 11% con De la Madrid. Asimismo se dio una gran desproporción entre pago de intereses de la deuda y gasto social, tal y como se presenta en el Cuadro 1.

Miguel De la Madrid inició cambios estructurales en materia económico-administrativa que cimentaron la reforma del Estado, transformando al sistema político en sus reglas, estilos y formas de

⁶² *Id.*, Anexo: Cartas de Intención México-FMI.

interlocución con la sociedad.⁶³ Pero, es hasta su Quinto Informe de Gobierno donde precisó las modificaciones medulares en la definición del rumbo del Estado, es decir, lo que empezó como una necesidad estratégica coyuntural a principios del sexenio, tomó los cauces de un proyecto deliberado de transición política. Lo anterior, representó el inicio de una redefinición del Estado donde su papel como director es reemplazado por uno de planeador y coordinador respetando la libertad y la capacidad de innovación de los distintos actores sociales -patentizando el rompimiento con viejas formas de la práctica política- aunque sin una estructura y contenido específico de los mecanismos de esta redefinición.⁶⁴

Cuadro 1
Gasto Público Federal para Diferentes Sectores Incluyendo el Sector Desarrollo Social, 1972-1988

Año	PIB (millones de pesos)	Servicio de la deuda	Porcentaje del gasto total				% PIB en Desarrollo Social
			Administración	Desarrollo Social*	Energía	Industria	
1972	2637	nd	20	23	28	6	
1974	3034	nd	19	23	24	7	
1976	3232	nd	24	25	23	7	
1978	3617	30	6	19	18	8	
1980	4276	26	5	17	19	5	
1982	4592	41	3	15	14	4	
1984	4509	40	4	12	9	7	
1986	4460	53	3	11	11	5	
1988	nd	55	3	10	10	5	

Fuente: WAKID Peter, *Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989*, México, Imagen, 1989, p. 29.

* Entre 1972 y 1976 esto corresponde a educación, salubridad y seguro social y trabajo. De 1976 a 1984, se excluye el trabajo, pero se incluyen asentamientos humanos y obras públicas.

⁶³ "La posición del Estado en la economía fue la base del papel decisivo que vino a jugar como mediador del conflicto social. En el proceso de desarrollo, se volvió parte inevitable de toda negociación entre el capital y el trabajo. La fuerza del Estado derivó de esa posición singular y de sus propios recursos económicos, lo que propició la expansión de una compleja red de relaciones de patronazgo y clientelismo cuyo mecanismo normal para neutralizar a la disidencia y a los potenciales enemigos políticos, fue la cooptación [...]. Las políticas de estabilización lamadrifitanas significan una revisión no sólo de ese papel económico tradicional del Estado, sino también de varios de los mecanismos utilizados para mantener la estabilidad". Soledad Laveza, "El factor americano", *Nexos*, *num.* 110, p. 18.

⁶⁴ Al respecto, para Miguel de la Madrid la modernización de México tenía como objetivo: "...borrar todo vestigio de marginación social; distribuir equitativamente la riqueza nacional, la educación y la cultura, hacer efectivo el derecho al trabajo y ensanchar la igualdad de oportunidades; asegurar y ampliar las subsistencias populares, racionalizar los comportamientos públicos y privados; acrecentar en todos los órdenes la participación popular, reestructurar los asentamientos humanos, afirmar la soberanía al fortalecer nuestra capacidad interna de autodeterminación y reafirmar diariamente nuestra independencia en la comunidad internacional." *Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado el 5 de nov. de 1981*.

A su vez, el mismo Plan Nacional de Desarrollo reconoce que la severa crisis económica requiere una estrategia política tendiente a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales y en el sistema político, que se encontraba en francas condiciones de deterioro debido al incumplimiento de diversas expectativas de mejoramiento socioeconómico incumplidas por anteriores administraciones.

2. 3. El respaldo del sector empresarial

En el sexenio de Miguel de la Madrid se da una transición para recomponer los esquemas de relación entre empresarios y Estado que deterioró la crisis y la nacionalización bancaria de 1982. Al tomar el poder De la Madrid señaló que no habría regreso en la nacionalización bancaria, sin embargo anunció la posibilidad de que el sector privado, pudiera participar de nueva cuenta en el capital social de las instituciones bancarias nacionalizadas. Con lo que, en los hechos se emprendió un proceso de desnacionalización de la banca, que contribuye a restaurar la hegemonía del sector financiero privado y a establecer puentes de conciliación entre el estado y el empresariado, en donde se buscó revertir el proceso de retiro de inversiones y fuga de capitales hacia el exterior. Es hasta la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PASE) en 1987 que formalmente se reanuda un proceso de concertación, en torno a la implementación de un plan de contingencia antiinflacionaria. Con ello el empresariado se convierte en el principal aliado estatal para preparar las elecciones de 1988.

Otros elementos que acercaron a empresarios y Estado se relacionan con la aprobación a las políticas tomadas por Miguel de la Madrid en relación a la reducción del gasto público, el desmantelamiento de un estricto control de cambios, la venta de empresas paraestatales, el fomento a la inversión extranjera, la liberalización del comercio y la modernización del aparato productivo que tendieron a favorecer el proyecto empresarial, dándose coincidencias importantes sobre la conducción económica del país (De la Vega, 1989).

Las facciones políticas empresariales se recomponen en el sexenio de Miguel de la Madrid, pues a la proteccionista identificada como moderada y populista y la liberal conservadora considerada de corte radical, se agregó la tecnocrática como un grupo más definido, pues de hecho desde el sexenio anterior ya se habían establecido algunas diferencias entre estos dos grupos (Jacobo *et. al.*, 1989).

La facción proteccionista se integra por representantes de la industria pequeña y mediana tradicionalmente orientada hacia el mercado interno. Las organizaciones que la conforman son la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) y en menor medida la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Su discurso en lo político se caracteriza por la demanda de protección. En cuanto a la acción política, sus líderes han tenido tendencia a identificarse con el PRI. Es muy numerosa pero su importancia en términos reales es marginal.

La facción populista tiene postulados globales que establecen relaciones entre economía, política y ética, es antiestatista al igual que la tecnócrata. Defiende valores de corte conservador y la democratización del poder público. Sus organizaciones son la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco). Ha intentado capitalizar la crisis, busca el apoyo social, recurre a la movilización y en sus negociaciones con el gobierno tiende a predominar la confrontación, tiene un acercamiento importante con el Partido Acción Nacional. De sus filas salieron en el sexenio de Miguel de la Madrid candidatos por Acción Nacional a puestos de elección popular como: Adalberto Rosas expresidente de la Coparmex local de Ciudad Obregón como candidato a la gubernatura de Sonora, Fernando Canales Clariond, quien fue vicepresidente de la Concanaco como candidato a gobernador de Nuevo León, Francisco Barrio Terrazas, expresidente de la Coparmex de Ciudad Juárez fue candidato a la gubernatura de Chihuahua y por último, Manuel J. Clouthier, expresidente de la Coparmex y el Consejo Coordinador empresarial, quien fue candidato a la Presidencia de la República en 1988.

La facción tecnocrática busca un nuevo marco de relaciones político administrativas en el que imperen los criterios de eficiencia y productividad en lugar de los criterios políticos o populistas, por lo que demanda espacios determinantes en la toma de decisiones públicas a partir del establecimiento de relaciones bilaterales entre gobierno y empresarios. Estos grupos están asociados a las grandes fortunas nacionales y extranjeras, sobre todo del sector financiero y su foro principal es el Consejo Coordinador Empresarial (organismo líder del empresariado nacional) por los espacios clave que ocupan (las asociaciones de casas de bolsa y compañías de seguros y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios), su membresía es limitada pero su poder económico amplio.

Sus propuestas en el terreno productivo tienen una estrecha relación con los postulados que al respecto hace el neoliberalismo: reducción de negociaciones obrero-patronales, sustitución de las categorías de sector privado y sector social por las de productores y consumidores. En el marco de la sucesión presidencial de 1988 el liderazgo empresarial lo asumió esta facción a través de Agustín F. Legorreta como Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, con lo que el sector financiero recobró la hegemonía perdida con la nacionalización de la banca.

2. 4. El balance a final del sexenio

En esta administración las clases medias fueron un actor fundamental en la demanda hacia el gobierno al ver deteriorada su capacidad de ascenso y limitada la opción de reclutamiento para representar a las masas por medio de su acceso al poder público vía universitaria, al ser desplazados los cuadros politécnicos y universitarios por posgraduados en el extranjero; configurándose nuevos espacios de participación política y organización ciudadana fuera de las instituciones políticas (el parlamento, los partidos y las federaciones y centrales sindicales) y constituyendo importantes movilizaciones sociales como el movimiento urbano popular que emerge con el terremoto del 85 y estudiantiles como el Consejo

Estudiantil Universitario, organizado en oposición a la reforma universitaria propuesta por el exrector de la UNAM Jorge Carpizo.⁶⁵

En el sexenio de De la Madrid hubo un debilitamiento considerable de la presidencia, pero no en su relación con la sociedad civil sino en la figura presidencial como centro del poder del sistema político, en donde se enfrentó a la crisis con un proyecto dual que por un lado retomaba los viejos esquemas corporativos y por otro impulsaba un planteamiento de economía abierta para poner fin al populismo y la economía protegida. La gran limitante fue que la apertura política se limitó al mero discurso, los cambios fueron básicamente económicos y esta carencia se heredó y fortaleció con la administración siguiente. Esta ambigüedad fue reportada por algunos analistas (Valdés, 1993) conceptualizando a esta administración como la gestión de la refundación y la contención.

Con el gobierno de Luis Echeverría se debilitó la confianza en la clase política por el abuso que hizo del presidencialismo al estimular la movilización desde el gobierno para debilitar, golpear y luego intervenir para desbancar conflictos. Este viejo recurso de caudillos y caciques, (Villa, 1990), además del heredado de administraciones anteriores, tuvo grandes efectos en la administración de De la Madrid, (en donde se conjugaron austeridad económica y austeridad política al no buscar reactualizar el sistema de alianzas y depurar las representaciones cupulares), pues no fue posible sostener la política de cúpulas y ello se manifestó en dos aspectos: la fractura del PRI al desprenderse la corriente democratizadora y con el Consejo Coordinador Empresarial de la que surge la candidatura panista de su expresidente Clouhtier para las elecciones presidenciales de 88. Al final del sexenio el déficit continuó y la crisis económica parecía agudizarse, De la Madrid designó a Salinas como su sucesor ante una gran oposición de la clase política

⁶⁵ Sergio Zermeno establece al respecto que: "Los sujetos históricos o actores colectivos en América Latina parecen haber pasado de una 'situación predominantemente de masas' a una de colectividades restringidas, sin haber recreado de manera nítida una 'situación de clases'. "El fin del populismo mexicano". *Néox*, año X, vol. 10, núm. 115, mayo 1987, p. 35.

Las expectativas económicas y sociales señaladas no fueron cumplidas puesto que: el Estado se retira de la economía pero el espacio no es asumido de inmediato por los grupos empresariales. frente al cambio de estrategia, el Estado no pudo construir las condiciones necesarias para el despegue económico a corto plazo: se continuó pagando la deuda externa sin fuentes alternativas de financiamiento con la subsecuente dependencia de las exportaciones petroleras; el Programa de Ajuste Estructural disminuyó el gasto gubernamental y el papel económico del Estado, fortaleciendo a los grupos privados nacionales y extranjeros, como soportes básicos del nuevo modelo; el despido de personal del Sector Público y la racionalización del gasto gubernamental, produjo un mayor desempleo; al peso de la crisis económica se sumó el impacto destructivo de los sismos de 1985 y la incapacidad del gobierno para enfrentarlos, generando un ambiente de alta tensión social.

El conjunto de políticas económicas tuvieron repercusiones muy importantes en el sistema político del país, pues se generaron nuevos problemas para el grupo en el poder inseguridad e inconformidad en muchos sectores del país, desconfianza por el desmantelamiento de la capacidad productiva del Estado y el fortalecimiento del capital como pivote de desarrollo. La iniciativa privada nacional respondió a los llamados del gobierno hasta pasada la fase crítica de la crisis. Los más afectados fueron los trabajadores y estratos populares, así como la clase media, que vió caer sus niveles de bienestar. El sector privado se vio fortalecido en el replanteamiento de su relación con el Estado, buscó participar como actor político.

Segunda Parte

A. EL MARCO PREVIO A LA REFORMA

La reforma del Estado en México viene a ser resultado de un proyecto impulsado por el Ejecutivo Federal que tiene múltiples puntos de encuentro con las teorías sobre el estado desarrolladas en otras naciones y con el proceso de globalización. Así mismo, las elecciones federales de 1988 definieron múltiples aspectos de las políticas y estrategias implementadas, sobre todo, al principio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, fue en este espacio en donde se construyen las bases para la implementación a fondo del proyecto de reforma estatal.

1. El entorno internacional

Durante la década de los ochentas se presentaron amplios cambios en la sociedad y en la economía que se explican por un contexto marcado por una rápida transformación del sistema capitalista de rasgos derivados de la revolución tecnológica, con la consecuente transformación en las economías y el cuestionamiento a la forma intervencionista de Estado y sus funciones de planificación. Así mismo, se dieron grandes rupturas en el marco de las ideologías, se finiquitó la Guerra Fría y desapareció uno de los dos grandes bloques económicos mundiales, generándose un reordenamiento de la geopolítica y la hegemonía mundial. Este entorno ha estado definido por la emergencia de nuevos actores sociales con aspiraciones cada vez más generalizadas de ampliación de los espacios de participación en los sistemas políticos.

En consonancia con este plano tan diverso, que justifica la heterogeneidad de matices con que se emprende la propuesta de reforma estructural subyacente tras las políticas de ajuste y estabilización económica implementadas a partir de los ochenta, la reforma del Estado no adquiere un patrón de comportamiento uniforme, pues la necesidad de su implementación ha sido consustancial a

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

la posibilidad de establecer un cambio estructural que promueva una salida institucional -de alcances restringidos dentro de los límites del sistema capitalista y de la crisis económica, social y política observada durante estos años (Maza, 1987).

En este sentido, puede observarse que en sus aspectos constitutivos básicos la reforma ha implicado una convergencia fundamental:

*"el Estado tiene que sufrir reformas para que pueda servir, en primer lugar, a la administración eficiente de la crisis, y, en un perspectiva más larga, al proceso de transformación y desarrollo de nuevas bases y condiciones para superar la crisis."*⁶⁶

A nivel mundial la crisis económica propició un incremento notable de los niveles de pobreza. el 20% más rico de la población recibió el 82.7% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre tan sólo el 1.4%. El segundo quintal (20%) de la población mundial disponía del 11.7% del ingreso, el tercero del 2.43% y el cuarto del 1.9% (Heinz, 1993). Al respecto, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, del Banco Mundial, coincidió en puntualizar que:

*"...la década de 1990 ha empezado mal para los países en desarrollo. En 1990 y 1991, el ingreso per capita de estos países en conjunto disminuyó, después de haber aumentado cada año desde 1965."*⁶⁷

El reconocimiento de este entorno económico internacional difícil, aunado a la caída de los esquemas de planificación socialista en Europa Central y del Este, motivaron el reforzamiento y la creciente introducción de reformas económicas sin precedentes, tanto en países industrializados como en naciones en desarrollo, que sustentaron severos programas de ajuste económico y paralelamente

⁶⁶ F. Maza Zavala, "Sobre la crisis y la reforma del Estado", en: *Estudios de América Latina*, núm. 6, 1987.

⁶⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente*, p. 34.

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

una reorganización del papel y funciones del Estado. Las políticas de estabilización implicaron, dentro de este orden, la adopción de un esquema que reside en reconocer una sobrecarga de funciones de todo orden (administrativo, económico, social, político, cultural), que han ido concentrándose en el ámbito estatal ocasionando el deterioro de su eficiencia para cumplirlas e incapacitándolo para atender en propiedad las funciones más relevantes en relación con la crisis y el desarrollo nacional, su base conceptual se ubica en el neoliberalismo.

La crítica al Estado social en relación a la llamada sobrecarga funcional, implicó una absorción exagerada de recursos (económicos, financieros, humanos, institucionales) que, en buena parte, se restaron a las necesidades públicas y sociales. Esta sobrecarga, además, redujo innecesariamente por consecuencia el espacio que podría corresponderle a la llamada sociedad civil, lo que manifestó un conflicto, real o potencial, entre el crecimiento de las fuerzas sociales y el propio Estado.

El proyecto de reforma del Estado implicó entonces, de acuerdo a esta perspectiva, un redimensionamiento de las proporciones cuantitativas de su participación en la economía y la sociedad, propiciando un nuevo balance entre los sectores público y privado o una nueva economía mixta. En segundo lugar, la formulación de un nuevo arreglo institucional y organizacional que permitiera refuncionalizar las relaciones entre los sectores público y privado a fin de potenciar al máximo su complementariedad y cooperación, o neointervencionismo.⁶⁸ En este marco se ha generado un debate a nivel mundial donde ha tendido a predominar una tendencia que plantea la reforma de Estado, relacionada en forma directa con la reducción de su tamaño. Así como una abundancia de mitos que han etiquetado las opciones de reforma con un enfoque reduccionista. El problema real se sitúa no en el grado de intervención del Estado sino en las formas y medios de esa

⁶⁸ José Ayala Espino, "Reforma económica...", *Op. cit.*

intervención (Kliksberg, 1994). Esta reflexión nos lleva a interrogarnos sobre el papel que debe jugar el Estado ante este entorno internacional y en el marco de las condiciones propias del país.

2. El proceso electoral de 1988 y sus resultados

Previo al proceso electoral de 1988⁶⁹ se generaron consensos y discrepancias en torno a los posibles candidatos a ocupar la Presidencia de la República y al desarrollo mismo de las campañas políticas. En el caso del Partido Revolucionario Institucional se manifestó en la formación el 15 de agosto de 1986, de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. El candidato del PRI encontró una contradicción de fondo entre su llamado a la modernización y la actitud de su partido de utilizar las mismas prácticas de movilización obligada y su discrepancia con la nominación de su candidato. El PAN enmarcó su campaña con acciones de movilización de masas y llamados a la desobediencia civil inusuales en su trayectoria política de línea conservadora, más característicos del PRI y de la izquierda, promovidos por su candidato Manuel J. Clouthier, su gran dificultad recayó en mantener su identidad ideológica sin crear fracturas ante el ascenso del neopanismo.⁷⁰ La izquierda aglutinada en el PMS mostró capacidad organizativa y convicción democrática en sus elecciones primarias, no obstante ante el crecimiento del Frente Democrático Nacional declinó su candidatura en favor de éste.

En el desarrollo del proceso de campaña los candidatos del PRI, PAN y FDN mostraron un distanciamiento entre la línea política del partido y el manejo personal del candidato (Marván, 1988).

⁶⁹ Las ponencias desarrolladas en el "Coloquio sobre las Elecciones Federales de 1988 en México", organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en septiembre de ese año, ilustran ampliamente los procesos de selección de candidatos, las campañas políticas y el debate sobre los resultados de las elecciones. *Ibid.*, Juan Felipe Leal et. al. (Edits.), *Las elecciones Federales de 1988 en México*, Colección Procesos Electorales núm. 4, FCPyS, México, UNAM, 1988.

⁷⁰ Por neopanismo hago referencia a los políticos cuyo sector de origen es el empresarial con una visión gerencial de la política.

2. 1. El Frente Democrático Nacional

La salida de Cárdenas⁷¹ del Partido Revolucionario Institucional, se dio en el marco de la XIII Asamblea Nacional del PRI, efectuada en marzo de 1987, en la cual este grupo presentó una propuesta para democratizar la selección de candidatos, la negativa a asumir este planteamiento estableció el cierre de la conciliación con el Comité Ejecutivo Nacional. En septiembre de este mismo año, aún dentro del PRI, Cárdenas convocó a la "Marcha de las 100 horas por la democracia", esta manifestación masiva fue la punta de lanza de Cárdenas como candidato opositor, concretizada en el mes de octubre, fecha en que fue designado también el candidato oficial por el Partido Revolucionario Institucional.

El 14 de octubre de 1987, Cárdenas fue postulado como candidato del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (considerado un partido paraestatal), en noviembre lo postuló el Partido Socialista de los Trabajadores, (el cual tradicionalmente se sumaba en años anteriores a la candidatura del PRI) quien formalizó a su vez, el cambio de nombre de su partido por el de Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Popular Socialista. En diciembre de 1987 Porfirio Muñoz Ledo renuncia al PRI y se suma a la candidatura cardenista, la cual se constituyó como Frente Democrático Nacional el 12 de enero de 1988. El PMS declinó la candidatura de Heberto Castillo en favor de Cárdenas a un mes de las elecciones.

El prestigio de Cárdenas como crítico y disidente del sistema constituyó una seria amenaza para la hegemonía del PRI, pues al consolidarse como candidato de una alianza pluripartidista y de grupos sociales, con un liderazgo de corte nacionalista y popular, se constituyó en factor de movilización social y espacio aglutinador de la inconformidad social (López, 1988).

⁷¹ Una amplia explicación sobre los orígenes de este proceso y su repercusión electoral se encuentra en: "El Frente Democrático Nacional en las Elecciones de 1988," *Revista Estudios Políticos*, núm. 3, vol. 7, México, UNAM, julio-septiembre de 1988. Este número se destina casi en su totalidad a la temática señalada.

El respaldo amplio que tuvo el FDN, definió un estilo de oposición distinto al tradicional, de la beligerancia ultraizquierdista y la adhesión paraestatal al partido oficial se fue pasando a un esquema opositor competitivo, fenómeno inusitado en la vida política del país. La dinámica de la campaña política partidista también sufrió modificaciones, las organizaciones y grupos se sumaban espontáneamente a los actos cardenistas, a diferencia del esquema basado en actos con comités y afiliados partidistas, esto le dio un sentido novedoso a la campaña de contacto directo con la población, en donde destacaron los eventos efectuados en La Laguna en Coahuila en febrero, el Zócalo el 18 de marzo y Ciudad Universitaria el 26 de mayo. La concentración numérica de estos eventos y el respaldo ciudadano definieron escenarios distintos en el marco electoral, por primera vez en la historia del país se veía la posibilidad del triunfo de un candidato opositor. Estos eventos le dieron un tono democratizador al discurso del candidato priista que buscaba diferenciarse del gobierno de Miguel de la Madrid, introduciendo compromisos populares en su oferta de campaña.

2. 2. El Partido Revolucionario Institucional

La campaña priista no logró convencer al electorado, hubo un menosprecio de este partido a las transformaciones y cambios que sufrió la sociedad mexicana delineando la emergencia de una nueva cultura política más participativa y ciudadana, que cuestionaba las políticas populistas (Crespo, 1988). La campaña inició con signos aparentes de democratización con la postulación de 6 precandidatos, no obstante ello se revirtió cuando la decisión final fue tomada por el presidente saliente Miguel de la Madrid Hurtado, en favor de Carlos Salinas de Gortari. Con ello de nueva cuenta se favoreció a una sola corriente dentro del partido gobernante que llevaba gobernando ya 12 años, desde José López Portillo.

Salinas inició su campaña en situaciones adversas, enmarcadas por la inconformidad de su nominación de varios sectores del partido, entre ellos Fidel Velázquez quien abiertamente había

descalificado una determinación en favor de Salinas, este rechazo se sumo al de la sociedad, pues Salinas simbolizaba, desde su anterior posición como Secretario de la SPP, al estrategia fundamental de una política económica que había agudizado la crisis del país. Este elemento fue fundamental en el escaso impacto que logró en el electorado su propuesta de modernización, muy cercano a algunos planteamientos panistas, ya que representaba la continuidad del proyecto económico de De la Madrid. Así como la gran caída de la bolsa que antecedió su nominación y que se acompañó de una salida masiva de capitales y un aumento de la inflación, que fue enfrentada a través del Pacto de Solidaridad Económica, el cual fue fuertemente criticado .

Otro elemento que le restó fuerza a Salinas fue la realización de una campaña tradicional que no supo aprovechar los recursos de los medios masivos de comunicación, (vgr. su rechazo abierto al debate entre candidatos), además de competir con una oposición distinta, surgida de las filas de su propio partido, llevándolo a definir su postura ideológica como de centro-progresista (Crespo, 1988), dejando atrás muchos de los tradicionales postulados revolucionarios, creando un vacío ideológico en el discurso priísta en donde el neocardenismo abrió una opción a partir de postulados nacionalistas y de respeto al legado revolucionario.

Por otra parte el tradicional derroche de recursos para la campaña en situación de crisis económica se convirtió en un elemento contraproducente para la imagen del candidato, pues lo ubicaba en la misma tónica de prepotencia de sus antecesores y con ello, no había parámetros que asegurarán que su política sería diferente a las que habían contribuido a la generación de la profunda crisis económica y el rezago social en que el país se encontraba en ese momento.

Por otra parte, Salinas en el proceso de su campaña, marcó distancias, separaciones entre él y su partido, las cuales se manifestaron en los discursos de campaña y en artículos y análisis de opinión de periodistas e intelectuales que señalaban que Salinas se enfrentaba a la burocracia sindical

y campesina, que luchaba contra el Estado medieval del pasado. En ese discurso buscó Salinas arraigar su propuesta de modernización, diferenciándose de las prácticas tradicionales del partido al que representaba.

Finalmente los resultados de la jornada electoral, más allá de la existencia o no de un fraude⁷² mostraron el descontento ciudadano y la pérdida de credibilidad hacia el régimen de partido único y hacia la permanencia del PRI como partido gobernante, además de denotar que éste partido dejó de cumplir su función de proveer de bases sociales de apoyo al régimen político (Gamboa).

Así mismo, mostraron la inoperancia y desgaste de los tradicionales mecanismos de renovación sexenal, pues el descenso en la votación para el candidato priista fue notable, tal y como se muestra en el cuadro 2 y a su vez en las curules de senadurías y diputaciones como se señala en el cuadro 3. Las dudas en las cifras finales de la votación surgieron por el manejo irregular de los procesos de recuento: la caída del sistema de cómputo, el rezago en la entrega de actas oficiales, la denuncia de irregularidades numerosas en varios estados del país en el desarrollo de la jornada electoral y el elevado número de votos en favor del Partido Revolucionario Institucional en sitios en donde no hubo vigilancia de la oposición, ubicados sobre todo en zonas rurales y de difícil acceso.

⁷² Investigaciones como la desarrollada por Adriana López "Derrota Electoral del PRI o inconsistencia sistemática del electorado", en: Juan Felipe Leal et. al. (*Edits.*), *Op. cit.* pp. 281-316, señalan que el triunfo de Salinas se basó en los votos obtenidos de "casillas sospechosas" de zonas rurales, incommunicadas y con escasa o nula presencia de los partidos de oposición, bajo la tesis de que a partir de microfraudes se generó un triunfo ilegal de Carlos Salinas de Gortari. Igr.: en 24 casillas mixtas del X distrito de Oaxaca, el PRI obtuvo 21,337 votos, un promedio de 886 votos por casilla. En cambio, en las otras 150 casillas del mismo distrito, tuvo un promedio de 129 votos por casilla. En total el número de votos para CSG en ese distrito fue de 40,481, si se restan las de las zonas mixtas, en donde no hubo vigilancia de la oposición, resultan 19,484 votos y Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo 27,533 votos en ese distrito. El padrón en las casillas mixtas era de 22, 000 electores, lo que significa que contrariamente a la media de las 150 casillas señaladas anteriormente de sólo 150 votos para el PRI, en estas 24, sólo 671 electores no dieron su voto al partido oficial, hecho por demás contrastante y dudoso. La investigación señala que hubo cerca de 6 mil casillas en todo el país con esas mismas características y las dudas se acrecentaron a partir de la tardanza de la Comisión Federal Electoral, en dar a conocer los resultados de las votaciones casilla por casilla por todo el país.

A lo que se sumó una tradición histórica de manejos fraudulentos de los comicios en favor de este partido,⁷³ que de antemano predisponían a la ciudadanía en función de un posible fraude (Crespo, 1988).

2. 3. El Partido Acción Nacional

La plataforma electoral del PAN titulada "Plataforma para el cambio" no presentó grandes novedades con respecto a años anteriores, los cambios se dieron en el manejo de la campaña y de su candidato presidencial Manuel J. Clouthier, quien tenía una militancia de tres años al momento de ser seleccionado como candidato oficial a la Presidencia de la República por los integrantes de su partido, en 1986 fue candidato de su estado natal Sinaloa. Se caracterizó por un tono agresivo en su discurso de gran fortaleza antipriista y antigobiernista. Esta actitud favoreció el incremento paulatino de adeptos y su poder de convocatoria, manifiesto en el cierre de su campaña en el Zócalo.

Clouthier fue líder empresarial con fuerza en la región norteña como alto funcionario en la Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial, por lo que se le ubicó en la corriente neopanista emergente (Marván 1988). Su principal contrincante al interior de su partido fue Jesús González Small representante del panismo tradicional, no obstante Clouthier arrasó con la votación.

2. 4. Los resultados y sus implicaciones

Las cifras finales de las elecciones de 1988 atribuyeron el 49.11% de la votación total para Presidente de la República al PRI, al FDN el 30.11%, al PAN el 16.30%, al PDM el 1.01% y al PRT el 0.41%, tal y como se muestra en el cuadro 2.

⁷³ *Ibidem*. En 1985 las elecciones federales de 1985, el fraude consistió en el traspaso de los votos uninominales del PSISM, el PMT y el PRT a plurinominales. En 1986 con el desvanecimiento del triunfo de Francisco Barrio del PAN a la gubernatura de Chihuahua, por señalar algunos. Un análisis detallado de esta temática desde la época posrevolucionaria a la década de los 80s, se encuentra en Alvaro Arreola Ayala, "Pasado y presente del Sistema de Partidos Políticos en México, *Ibidem*, pp. 197-204.

Cuadro 2
Votación definitiva por partidos políticos en las elecciones federales de 1988 para presidente de la República
 (miles de votos)

Concepto	1988	
	Votación Definitiva	
	Absoluta	Relativa
Votación válida	19,633	100.00
Votación efectiva	19,049	96.94
Votación por partido político	19,031	96.94
PAN	3,200	16.30
PRI	9,641	49.11
PPS 1/	2,016	10.27
PMS 1/	683	3.48
PFCRN 1/	2,012	10.25
PRT	80	0.41
PARM 1/	1,200	6.11
PDM	199	1.01
A candidatos no registrados	18	0.09
Votos nulos	584	2.97

Fuente: ZEDILLO, Ponce de León Ernesto, *Primer Informe de Gobierno*, Anexo, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 1995, p. 13.

1/ Constituyeron el Frente Democrático Nacional en 1988.

La composición de los candidatos del PRI a la Cámara de Diputados modificó la cuota de poder asignada tradicionalmente, poniendo de relieve cambios en la representación política. La composición se afectó por: el acceso del PRI a la representación proporcional, reservada anteriormente a la oposición; la impopularidad de numerosos candidatos sobre todo del movimiento

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

obrero y los empresarios del PRI; y por la decisión de su candidato presidencial de ampliar sus alianzas promoviendo candidatos con arraigo local. Esta afirmación parte de la consideración de Juan Reyes del Campillo (1988, 92), en la cual dimensiona el sistema de representación de intereses y el proceso electoral. Parte de la idea de que en el sistema político mexicano se amalgaman específicamente instituciones y prácticas políticas en tres modelos teóricos diferentes: "*el liberal (con el voto universal y secreto), el corporativo (con la afiliación colectiva de organizaciones de trabajadores al partido oficial) y el autoritario (con el predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo).*" Estos se intersectan y se presentan en el proceso electoral.

Tradicionalmente la selección de candidatos a partir del aparato corporativo estaba estrechamente vinculada a una práctica política posrevolucionaria, mediante la cual se premiaba el respaldo de las corporaciones por ejercer hegemonía en favor del PRI de algunos grupos sociales. Otro grupo lo componían funcionarios públicos federales y locales destinados a fortalecer el trabajo del Ejecutivo en las cámaras en materia de legislación y para proteger a los gobernadores estatales. Y por último la definición de candidaturas se integraba por representantes de los sectores partidarios.

Para las elecciones de 1988 se modificó notablemente ésta composición, tal y como se observa en el cuadro 3. En donde el sector obrero vio descender en 1988 sus espacios uninominales y se incrementaron las designaciones de los sectores campesino y popular. Este último sufrió notables incrementos en la selección de funcionarios federales y locales, así como en lo referente a candidatos de origen empresarial.

Cuadro 3
Candidatos uninominales (y para 1988, plurinominales) de los distintos sectores del PRI

SECTOR	Subsector	1979	1982	1985	1988 1/
Obrero		78	75	72	66 + 12 = 74
	CIM	45	50	51	51
	CROC	11	12	11	10
	SITMMSRM	4	5	6	4
	CROM	2	3	3	3
	Otros	8	5	1	6
Campeño		48	45	47	54 + 4 = 58
Popular		182	180	181	180 + 30 = 218
	Func. Federales	37	37	30	43
	Func. Locales	31	27	39	56
	Func. del PRI	36	37	30	39
	SNTE	12	15	14	16
	Burócratas	11	8	10	9
	ANFER-CIM	11	9	12	9
	Empresarial	12	10	13	18
	Militares	9	6	8	5
	CNOP	11	11	13	10
	Otros	12	20	13	10
TOTAL		300	300	300	350

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la ponencia de REYES, del Campillo Juan. "La selección de candidatos del Partido Revolucionario Institucional", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, LEAL, Juan Felipe et al. (Editores), Op. cit., pp. 91-100.

1/ La primera cifra corresponde a los candidatos uninominales y la segunda a los plurinominales. A partir de 1988 al instaurarse el Cofipe el PRI tiene acceso a las diputaciones plurinominales, antes reservadas sólo a la oposición, con lo que aumentan de 300 a 350 las curules posibles para este partido.

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

Los resultados finales de las votaciones dieron 260 escaños al PRI 234 de mayoría relativa y 27 de representación proporcional (originalmente son 26 pero se suma uno más otorgada al PRI, pues el diputado de Tabasco, Darwin González Ballina se pasó al FDN); destacando en su descenso por sector lo siguiente: de los candidatos cuyo origen era funcionarios locales fueron derrotados 15 de 54 (28%); de los 48 postulantes de la CTM perdieron 15 (31%); 6 funcionarios federales de los 25 postulados no ganaron (24%); 6 de los 15 empresarios fueron derrotados (40%); 4 de los 9 candidatos burócratas no accedieron a la diputación (44%). (Reyes del Campillo, 1988). Ello representó el 22% de las curules uninominales totales perdidas.

Independientemente de las denuncias de fraude, las cifras oficiales representaron una gran debacle para el PRI, pues descendió notablemente tanto la votación para Presidente de la República como los escaños para la Cámara de Diputados. En el último caso mostró la inoperancia del esquema de designación de candidatos ante la participación creciente de la sociedad y el incremento de la competencia partidista, cuestionando de fondo las prácticas y esquemas políticos de este partido.

Algunos de los resultados más destacables de los comicios fueron: un elevado abstencionismo, desplazamiento del PAN como segunda fuerza electoral, nueva composición de las Cámaras y las muestras de divisionismos entre la élite gobernante.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la coyuntura presentada por las elecciones de 1988 fue el redimensionamiento del ámbito electoral como un espacio de importancia creciente en la participación política y como una vía posible para democratizar el régimen político. Es decir la democratización de los mecanismos institucionales. Aunque quizás el FDN en ese momento no aceptase esta opción ante los resultados de las elecciones políticas, se ha mantenido ahora como PRD impulsando esa vía.

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

Se redefinió un nuevo perfil en los procesos electorales en donde su autenticidad y posibilidades de verificación apuntan hacia transformaciones importantes, por el empuje ciudadano y de los partidos de oposición de que sean cada vez más legales y legítimas las formas de gobierno y las posibilidades de elección de los gobernantes.

El FDN cumplió una función aglutinadora de diversos movimientos sociales y partidos de oposición, en las elecciones de 1988. La diversidad de posiciones e ideologías al interior del mismo hicieron difícil un gran número de candidaturas comunes y se convirtieron en el origen de confrontaciones y diferencias constantes, ya como PRD. El neocardenismo apuntaló no un programa de gobierno sino la esperanza de cambio, la esperanza de justicia, movilizó el imaginario colectivo asociado a la imagen de Lázaro Cárdenas como un hombre justo y honesto que privilegió las políticas de Estado en favor de los más pobres. Muchos mexicanos pugnaron por un gobernador hijo del Tata Lázaro, con esas características, ello dio muestra del agotamiento del discurso oficial del partido de Estado.

El PAN, se empezó a perfilar como un partido potencialmente capitalizador del descontento social de amplios sectores, incluso con intereses contradictorios empresariales, eclesiásticos, urbanos, de mujeres, jóvenes, etc. Aún cuando muchos elementos doctrinarios y programáticos del panismo coincidían con la política seguida por MMH y con la que postuló en su campaña CSG, sus planteamientos tenían un sentido opositor que vio en el cardenismo un límite inmediato de crecimiento.

Las elecciones de 1988, dadas en un contexto de declarada oposición a la política económica seguida por el gobierno, marcaron un proceso de reestructuración de los partidos políticos en México, desde la oposición hasta el partido en el poder, se redefinieron ideologías, postulados, planes de acción y el papel de cada partido en la vida política nacional. El régimen de partido único está

marcando sus últimos días, 1988 fue el principio de una posibilidad: la derrota del PRI. La cual sigue presente como una opción política y si no se dio en 1995, mucho tuvo que ver el movimiento chiapaneco en ello.

Otro elemento que se manifestó en el proceso electoral fue el papel de los medios de comunicación en el mismo, se hicieron evidentes los recursos y formas de manipulación de la información y su inclinación a favorecer al candidato del Partido Revolucionario Institucional. Aun cuando se dio una política de difusión de la imagen de Salinas como el mejor hombre, en algunos casos, ello provocó un proceso de saturación y crítica. Incluso el PAN realizó campañas en contra de la televisión, en particular del noticiero 24 Horas, por deformar y parcializar la información, además dicha campaña tuvo un estilo muy emparentado a las prácticas de protesta de la izquierda mexicana.⁷⁴

3. La crisis de legitimidad

La cosmopolitización de la vida cultural, política y social y los procesos de descentralización, han acompañado a la crisis generalizada de representación y legitimación del capitalismo tardío (Habermas, 1980, 3a *reimp.*), considerando la perspectiva weberiana⁷⁵ (1987, *Na reimp.*) de que sólo la legitimidad democrática es racional. A la par, se generan grandes monopolios de la información y la comunicación, creadores de culturas y opiniones públicas uniformistas, manipuladas e impuestas que poco tienen que ver con los principios originales del liberalismo. En la actualidad el neoliberalismo ha terminado por implantar una concepción que equipara

⁷⁴ La imagen de Cuauhtémoc Cárdenas no contó con igual número de horas televisivas que Carlos Salinas de Gortari y es muy probable que su popularidad haya sido mayor que la de este último, debido a un estilo de campaña de contacto directo y espontáneo con la población, pero también de la credibilidad y esperanza en el cambio, que fue capitalizando y movilizándolo el descontento social. Esta vertiente podría ser abordada en futuros estudios, a partir del impacto de la candidatura cardenista en el imaginario colectivo del electorado.

⁷⁵ Bajo el concepto de Weber, legalidad y legitimidad terminan siendo expresiones coincidentes, ya que al cumplirse la legalidad se da legitimidad a la acción del gobernante, pero en la racionalidad instrumental esto acaba excluyendo la discusión de representación y eficacia, al eliminar a uno de sus miembros. Este reduccionismo pone en crisis el concepto mismo de Estado.

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

representatividad con legitimidad en un sentido que responde a las leyes de mercado y no a la voluntad colectiva propuesta por Rosseau:

"La idea de representación se reconcilia y se confunde así con la idea de legitimidad, en la medida en que la representación no traduce ya una voluntad general artificialmente construida sobre la suma de voluntades individuales, sino que aparece como expresión directa del orden natural que opera en el seno de la sociedad y que se manifiesta en el concepto de opinión pública". (De Vega, 1995, p. 7).

Así, el conjunto de informaciones que se ponen en circulación en una sociedad, no se determinan realmente por los acontecimientos sino por los intereses, criterios y conveniencias de los centros generales de información, que son quienes establecen que información está en el mundo y cual no lo está. Esto contradice la postura que basa la legitimidad del poder democrático, en la opinión pública, pues oculta el enfrentamiento dado entre representación y opinión (legitimidad de origen y de ejercicio) en las demandas contemporáneas, es decir el enfrentamiento entre poderes públicos (representación democrática de los ciudadanos) y poderes privados (creados en la competencia del mercado).

De tal forma que deja de tener sentido contemplar y enjuiciar la legitimidad del ejercicio del poder. La valoración posible la da sólo la lógica de mercado en términos de eficacia. Entonces se eliminan las valoraciones políticas de ejercicio del poder, pues el poder se legitima si es eficaz. Este concepto está emparentado con la concepción de corte tecnocrático, en donde la legitimidad está dada por una racionalidad instrumental. En donde, es a partir del sistema económico que se da una lógica técnica en la actividad gubernamental. Este tipo de lógica lleva a la neutralidad: a) son las cualidades personales de los hombres públicos las que dan legitimidad a las acciones, sustituyendo las

Segunda Parte

A. El marco previo a la Reforma

valoraciones políticas por carismáticas y b) se fragmenta la acción política del Estado en múltiples políticas públicas que debilitan la representación y la sustitución de la razón política por la técnica.

Es bajo esta perspectiva que se identifica al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, atravesado por una crisis de legitimidad.

El sentido dado a la crisis económica en México tiene que ver con la derechización de los escenarios políticos, en donde el neoliberalismo propone un nuevo orden basado en la despolitización cuando en realidad, la crisis se presenta en la forma particular de Estado y de régimen político como resultado del agotamiento de alternativas políticas y del estancamiento económico (Jiménez, 1987). En el caso de México el fortalecimiento de la derecha se dio con la alianza entre el salinismo y el Partido Acción Nacional, en donde el sector tecnócrata y este grupo emergente se constituyeron como el grupo decisivo en materia de definiciones políticas, sobre todo en relación a las enmiendas constitucionales que sustentaron el proyecto salinista.

B. LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

México no escapó a las políticas de reorientación del papel del Estado generadas en la década de los 80's a nivel mundial por darle racionalidad y eficiencia a la acción del Estado, la cual no se inaugura en esa década. Desde la administración del presidente José López Portillo se trató de poner cierta racionalidad y orden en el aparato público a través de una reforma administrativa. No obstante, casi todas estas acciones concluyen en abruptas y simples amputaciones de áreas del sector público y en un mayor autocontrol y simplificación de la práctica administrativa estatal.⁷⁶

En este contexto precisar la nueva forma de Estado que se configura en México, requiere realizar mediaciones que identifiquen los límites específicos de las nuevas modalidades de lo político en la estructura estatal mexicana, sus agentes de cambio, los procesos internos que se implementan en su desarrollo y los rompimientos y sistemas de alianzas que se generan en torno de este proceso. De ahí que este apartado se aboque al análisis de la fisonomía y características que delimitan al Estado mexicano y su régimen, por efecto del agotamiento de la forma intervencionista por un lado, y por el proceso de reforma de Estado que emprendió la administración de Carlos Salinas de Gortari, por otro.

Dicho análisis se realiza considerando las diferencias entre los propósitos y la ideología oficiales en que se sustentó el proyecto de reforma estatal y sus alcances reales. Me propongo para ello, recuperar con la mayor objetividad posible los ámbitos principales de acción de la reforma del Estado⁷⁷ a partir de datos estadísticos, contrastados con el marco económico, social y político en el

⁷⁶ En esta línea se inscribió la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la simplificación administrativa y la desincorporación de empresas públicas.

⁷⁷ La referencia se realiza en función de los cambios que hicieron distintivo el papel del Estado y diferenciaron su acción de la forma intervencionista.

cual se suscitaron. Es indispensable señalar que la reforma se entiende como el proceso de transformaciones generadas en el ámbito de acción del Estado, asumiendo que ésta se impulsó desde el interior del gobierno como política gubernamental, destinándose todos los programas y la infraestructura institucional para su implementación, siendo el Ejecutivo Federal el eje propulsor de la misma.

Así, se presenta el marco en el cual se inicia la reforma de Estado en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, su estrategia, propósitos e ideología a partir de dos etapas, en donde, la primera buscó recuperar la legitimidad pérdida en las elecciones de 1988 y en la segunda, se intensifica el proyecto de reforma estatal.

La reforma estatal en México promovió un debate abierto con la concurrencia de intelectuales prestigiados, periodistas y políticos, a su vez se generaron diversos foros para la difusión de este proyecto gubernamental⁷⁸ que abarcaron medios escritos como libros, periódicos y revistas; así como debates televisados y coloquios, mesas redondas y ciclos de conferencias organizados por instituciones públicas y privadas. Este hecho es de singular importancia porque llevó a la ideologización del debate en torno al rumbo de la reforma y sus resultados, además de politizarlo en el marco de discusión de los partidos políticos.

Es innegable que gran parte de las justificaciones generadas para implementar la reforma y los cambios constitucionales que conllevó, partieron de un análisis realista en algunos aspectos pero es preciso identificar en estos argumentos, la propuesta teórica y metodológica que subyace sobre el

⁷⁸ Tales como: la Revista Examen editada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, de publicación mensual, cuya distribución se inicia en julio de 1989, bajo la dirección de Roberta Lajoux; la colección publicada por el Fondo de Cultura Económica "Una visión de la Modernización de México", de cerca de 34 libros que abarcan las grandes vertientes de la modernización mexicana, descritas por funcionarios públicos e intelectuales y coordinada por José Carreño Carlon, José Gamias Torruco y José Francisco Ruiz Massieu; el Suplemento de Política Semanal del periódico El Nacional; así como distintos libros publicados sobre el Programa de Solidaridad, entre otros.

papel del Estado y los fines personales presidenciales que hicieron de éste proceso un proyecto personal del Ejecutivo.

El debate sobre la reforma desde la postura oficial tuvo dos elementos de referencia (Ayala, 1992) las modalidades específicas que el Estado reformado tendría que asumir para pasar de Estado extendido o maximalista a uno mínimo, regulador eficiente de las políticas y el mercado; y en la estrategia para administrar la reforma reduciendo al mínimo sus efectos negativos.

A partir de estos elementos se han dado dos grandes orientaciones en torno a las cuales giró la controversia sobre la reforma:

La primera se puede catalogar como reformista progresista o neointervencionista, puesto que su supuesto básico consistió, en la corrección del intervencionismo estatal para mejorar los mecanismos e instituciones públicas a partir del rediseño del Estado. Si bien a la reforma se le quiso dar un sentido gradualista equilibrando en forma mixta el predominio del mercado y del intervencionismo estatal. Este elemento se dio básicamente en el discurso que buscó legitimar la reforma, pues en los hechos ésta tuvo amplia similitud con las políticas neoliberales, pues la reforma se inició reduciendo el peso de la administración pública en la actividad económica en dos niveles: reduciendo la estructura administrativa del sector público y los gastos de las empresas bajo su administración para disminuir el déficit de este sector, con ello se buscaba lograr la despolitización de la economía manteniéndola en los límites de la racionalidad del mercado. Lo anterior necesariamente implicaba promover dos fórmulas complementarias: democracia política y mayor equidad social (Valdés, 1993).

La segunda, consistió en la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución Mexicana por el liberalismo de mercado comprometido con la justicia social. En un principio el cambio estatal

se planteó bajo el concepto de modernización, fue en agosto de 1989 cuando se utilizó el concepto de reforma, el cual implicaba no sólo cambios en el papel del Estado sino su refundación, actualizando los conceptos que le dieron origen en la constitución de 1917, revirtiendo el proceso de Estado propietario para promover la eficiencia económica e incorporar al país a la globalización internacional. La reforma del Estado fue un tema fundamental en el gobierno salinista, cada una de las medidas económicas y políticas fundamentales se basaron en este proyecto.

La reforma de Estado planteada e implementada por Carlos Salinas de Gortari pretendió la transformación del Estado con una forma menos de propietario con responsabilidad social compartida con los gobiernos estatales y las comunidades del país, a través del Programa Nacional de Solidaridad, política compensatoria que buscó mitigar los efectos económicos en la agudización de la pobreza que dejó la crisis, en los sectores que se encontraban en una situación de pobreza y aquellos a los que empobreció el proceso de ajuste. El proyecto de reforma estatal fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994,⁷⁹ como un propósito de modernización del país por dos razones fundamentales: la primera, por la transformación de la sociedad mexicana y el agotamiento del modelo general de desarrollo seguido en los últimos años, y la segunda la exigencia social de cambios generada por los efectos de la crisis de los 80's.

Es evidente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 el abandono de referencias recurrentes del paradigma revolucionario en razón de la justicia y el nacionalismo y su sustitución por términos como modernización, crecimiento económico, eficiencia, desregulación y liberalización comercial.

⁷⁹ De acuerdo con el PND "...reformular el Estado es modernizarlo, transformarlo, cambiarlo, volverlo eficaz para el cumplimiento de sus obligaciones, tanto en el interior como en el exterior. Se trata, en lo económico, de conformar un Estado sólo concentrado en lo 'básico', un Estado solidario que logre el crecimiento económico y la estabilidad del país a través del apoyo a las empresas públicas estratégicas, es decir aquellas que tengan a su cargo un recurso intransferible de la nación." *Cfr.*, Karla Vulverde Viesca, "Reforma del Estado e integración económica", *El Nacional*, (Suplemento de Política núm. 113), julio 4 de 1991, pp. 4.

La reforma del Estado, efectivamente, ha influido al comportamiento de cuatro ámbitos fundamentales (Valverde, 1994):

1. Sistema político (partidos políticos, sindicatos, procesos electorales y procesos legislativos);
2. Administración pública (normas y regulaciones, instancias y organismos e impartición de justicia);
3. Sector público y/o paraestatal (estrategia de desarrollo, política económica, políticas públicas, políticas sectoriales y venta de empresas paraestatales);
4. Pacto constitucional o contrato social (redefinición del corporativismo y del papel gestor del partido de Estado).

El proyecto salinista consistió básicamente en ahondar el cambio económico de su antecesor y en la construcción de una red de compromisos y alianzas. En este proceso adquirió una imagen de líder decidido y dispuesto a destruir los 'feudos' (Camacho, 1974 a) de poder que se oponían a la agenda neoliberal, estas acciones prontamente restituyeron la disciplina de las estructuras corporativas tradicionales. La recuperación del poder presidencial se llevó a cabo debilitando las bases tradicionales del sistema, en forma específica de los sindicatos y con la construcción de una red de alianzas paralela, acorde al proyecto económico salinista, (Meyer, 1993) lo que definió el sentido neointervencionista de la reforma.

**1. La reestructuración de la legitimidad del sistema político
presidencial y del régimen de partido de Estado bajo una forma estatal
neointervencionista**

La reforma se muestra durante el período 1982-1988 como una combinación de la tradición de los gobiernos posrevolucionarios y nuevos elementos de modernización. A partir de 1988 se inicia una etapa que utiliza todos los recursos institucionales para lograr la reforma. Los objetivos institucionales en lo político fueron: abrir el Estado al pluralismo social, concertar con las fuerzas productivas para alcanzar metas económicas, una reforma electoral y el fortalecimiento del federalismo. En lo económico: estabilizar la economía y mantener el crecimiento, eliminar el carácter propietario del Estado y asumir uno de regulador, promotor y corresponsable. Las implicaciones fueron el ajuste estructural, limitaciones de sus gastos, privatizaciones, desregulación, promoción de la inversión nacional y extranjera, concertación de políticas de inversión productiva y apertura de mercados en el exterior. En lo social: reducir la desigualdad y la pobreza (Rebolledo, 1994).

La reforma estuvo asentada en sus inicios en dos vertientes: un amplio proceso de concertación y alianzas en diversos niveles enmarcado económicamente por el PECE, en donde el Presidente de la República realizaba visitas semanales al interior del país, instalaba foros de negociación, cooptaba a intelectuales destacados incluso de izquierda;⁸⁰ y por otro lado, buscando revertir la ilegitimidad que anunció su gobierno, a partir de la promoción de obras sociales, de una intensa campaña de difusión en los medios, de giras internacionales, etc. Así reforma y proyecto presidencial iban aparejados. Pues la reforma se da en un marco de diferencias y desencuentros entre el Estado y diversos grupos de la clase política.

⁸⁰ *Ibid.* Hugo Andrés Araujo y Gustavo Gordillo exmaoistas.

Es en 1990 cuando se toman las decisiones de largo alcance nacional y largo plazo sobre la reforma del Estado: la privatización bancaria y la negociación del acuerdo de Libre Comercio. A partir de 1991, una vez que el PRI recuperó el Congreso y con el apoyo del PAN, se dan las reformas a la Constitución que revierten el mandato del constituyente de 1917. Salinas le dio proyecto al país de alcance y difusión internacional, pero con bases que no resistieron el 1° de enero, ni la salida de capitales de diciembre de 1994.

Desde la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988 hasta el 1o de enero de 1994, se tomaron medidas que buscaron en el marco de la reforma estatal la modernización y a su vez, revitalizar el sistema político presidencial y el régimen de partido de Estado, utilizando los recursos corporativos y clientelares de la forma intervencionista de Estado, con algunos elementos nuevos. Estos esquemas no fueron sustituidos, sólo se renovaron mínimamente, en este sentido se habla de neointervencionismo.

Los elementos anteriores articulados constituyeron su base consensual para implementar cambios más radicales, una vez recuperado el Congreso en las elecciones de 1991, en el marco de la reforma constitucional.

1. 2. Construcción de la legitimidad y el consenso (1988-1991)

En esta etapa se sentaron las bases necesarias para establecer alianzas con nuevos actores del corporativismo, con nuevas reglas, se fortalecieron estrategias de política social que debilitaron al partido de Estado y encontraron en el Programa de Solidaridad una vía organizativa distinta de la demanda social. Estos elementos aunados a la disminución de la inflación y a los logros presentados con la negociación de la deuda externa en cuanto a disminución de intereses moratorios, fortalecieron el consenso en torno a la figura del Ejecutivo Federal, restauraron su legitimidad y le permitieron

establecer alianzas entre las fracciones de la clase política y otros grupos hegemónicos como los empresarios, medios de comunicación e intelectuales de oposición cooptados por el régimen que dieron al presidente un poder ilimitado.

En el terreno de la política formal partidista, la alianza con el Partido Acción Nacional le permitió implementar transformaciones jurídicas en las Cámaras de Diputados y Senadores, pues en 1988 no se contó con una mayoría priísta en el Congreso. Ese elemento también dio legitimidad a la postura confrontacionista que el salinismo implementó con el Partido de la Revolución Democrática, acompañada de una campaña en los medios de comunicación para presentar a este partido como radical y violento. Por otra parte, la camarilla política presidencial logró extender sus redes hasta los niveles medios de las instituciones de gobierno, puesto que el Presidente Salinas tenía una injerencia directa en el nombramiento de Directores de Área de las dependencias federales. En el medio estatal, también construyó apoyos políticos que derivaron de las gubernaturas (Otto Granados en Aguascalientes, Patricio Chirinos en Veracruz, Rogelio Montemayor en Coahuila) y de apoyos regionales en diversos estados de la República.

1. 2. 1. La estrategia camachista

En el terreno conceptual Manuel Camacho Solís construyó la propuesta teórica que sería la guía del grupo político conformado en torno a Salinas, para acceder al poder. Es en este punto en donde los alcances de la reforma del estado tuvieron un enlace peculiar con los intereses de este grupo político.

Me permitiré realizar una apretada síntesis de los argumentos de Camacho (1974a), por su importancia como teórico político del salinismo. En su ensayo "El Poder: Estado o 'feudos'

políticos", señala que el empirismo político⁸¹ fue el elemento que caracterizó las soluciones dadas a los problemas de desarrollo social, en donde improvisadamente se daban respuestas a las interrogantes cotidianas sobre la ejecución de políticas específicas, limitando el ejercicio de la planeación social. Así, a partir de dos enfoques teóricos realiza un análisis de la situación actual con un sentido estratégico sobre el proyecto social nacional.

Este ensayo lo ofreció como un modelo que podría ser usado por un sector realista de la clase política ya sea con una tendencia modernizadora o de transición revolucionaria, para ello éste debía considerar que la implementación de un proyecto social requiere un esfuerzo teórico y estratégico, claridad en la dirección, realismo en el reconocimiento de los recursos teóricos, políticos, militares y económicos reales y potenciales. Bajo esta concepción de proyecto social hace una diferenciación con el intervencionismo y el dirigismo. La dirección política tendría que identificar la complejidad 'horizontal' e 'histórica' a la que se enfrentaría el proyecto social, a partir de ello se pregunta ¿Cómo constituir el poder político indispensable para orientar de manera consciente el desarrollo de la sociedad?, a la que le llama 'eficacia política'.

Posteriormente señala como usar este poder para liberar las energías creativas de la sociedad ('la cuestión popular'), señalando que la constitución de un poder real se ubica en forma más acabada en los casos de la creación de un nuevo Estado, aunque la eficacia política no se limita a estos casos. Lo que es necesario enfatizar es que el impulsar un proyecto social requiere de un mayor poder para asegurar su implementación o la creación de un poder nuevo.

⁸¹ Por empirismo político Camacho entiende "...tanto la posición pragmática como la analítica que llevan a contemporizar con los problemas sociales sustantivos. En cuanto a acciones, el empirismo busca la negociación que generalmente le permite al empirismo posponer la solución de los problemas para un lapso o período posterior a su ejercicio político. El empirista trata ante todo de evitar riesgos. En el análisis de los problemas sociales, el empirismo sólo concibe problemas particulares que él cree poder enfrentar con soluciones particulares y graduales." Manuel Camacho Solís, "El Poder: Estado o 'feudos' políticos", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 3 enero-marzo, 1974, Colmex, p. 332.

Camacho (1974 a) realiza una identificación histórica de los feudos⁸² que han dominado en algunos períodos históricos en el país, llevando al Estado a convertirse en un árbitro que negociaba los conflictos entre los feudos para que la clase política subsistiera. Para enfrentar los problemas de legitimidad y modernización que dejó el 68 se alteraron las alianzas de la clase política, incorporándose cuadros de la oposición a puestos públicos y un creciente número de técnicos. En este período la cohesión de la clase política se debilita bajo el esquema del empirismo político, pues se ve presionada por los 'feudos' políticos, los cuales obligaron a la clase política a retomar su papel de protectora y negociadora de los intereses de los mismos, volviéndose hegemónicos. Es a partir de aquí que Camacho se pregunta ¿Cómo es posible constituir a partir de ésta realidad el poder político indispensable para orientar de manera consciente el desarrollo de la sociedad mexicana?, y señala:

"La solución al problema de la constitución de un poder real la expresa, en su dimensión crítica, el estudio de los conflictos, las alianzas y las consideraciones de oportunidad que en otras sociedades llevaron a la creación de un nuevo Estado. Puesto que en México ya existe un Estado constituido, la única posibilidad de crear un nuevo Estado sería negando al Estado mexicano actual. Esta solución sería la solución revolucionaria en su acepción más definida."(Camacho, 1974a, p. 347).

La única posibilidad de que pudiese materializarse la opción revolucionaria estaría dada por una crisis nacional e internacional de dimensiones imprevisibles, y suponiendo la existencia de una vanguardia revolucionaria con superioridad estratégica y política, organizada e independiente. Esta opción no la considera viable políticamente, por lo que propone:

⁸² "Los 'feudos' son poderes exteriores al Estado que cumplen dos funciones: por una parte contribuyen a mantener el orden social interno dados la falta de participación popular y el reducido poder real del Estado; a la vez, son obstáculos legítimos y antidemocráticos a la consolidación del Estado nacional. En términos históricos, la hegemonía de los 'feudos' impide la orientación del desarrollo social en la dirección del beneficio nacional y mayoritario. *Ibidem*, p.341.

"Tomando en cuenta las experiencias concretas, las fuerzas reales y las nuevas condiciones del país, la opción real que se presenta en México para constituir el mayor poder es que el Estado reoriente su dirección política hacia la solución de los problemas sustantivos o que el Estado sea un protector de los 'feudos' y negociador de los conflictos interfeudales (...) la única opción política en México está entre: un Estado débil (hegemonía de los 'feudos' o desintegración del poder urbano y rural) incapaz de dar solución válida a los problemas de desarrollo social; o un Estado nacional que responda a la cuestión popular dirigiendo el desarrollo social en forma coherente, deliberada y válida para las mayorías. Esta opción integra lo posible con lo necesario: la viabilidad de consolidar al Estado nacional con la necesidad de enfrentar a fondo los problemas sustantivos del pueblo mexicano" (Camacho, 1974a, 347).

A partir de estas consideraciones Camacho elabora toda una agenda para cumplir con lo anterior, en donde lo esencial sería la claridad en la línea política que orientaría la acción política estatal con cohesión interna, para ello propone la formación de un 'grupo compacto' que ocupando los centros neurálgicos del poder económico y político del Estado dé cohesión a una línea de política fundamental que ponga fin a la hegemonía de los feudos y con ello, posibilite la superación del empirismo político.

Esta propuesta tiene elementos complementarios en otro ensayo "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", en el cual Camacho (1974b) analiza la eficacia del sistema político mexicano y plantea una propuesta para destrabar los 'nudos' históricos que éste ha tenido, lo que tiene que ver con la transformación estatal señalada en el ensayo anterior (1974a).

Camacho asegura que cuando un sistema político encuentra sus límites, ello implica que han dejado de funcionar las instituciones políticas dentro de sus propósitos de dominación política.

dirección y administración social o que la clase política ha perdido la capacidad de hacer uso de las instituciones políticas. Lo cual puede ocurrir por falta de cohesión de la propia clase política, insuficiencia de representación de las fuerzas políticas, pérdida de legitimidad y falta de capacidad administrativa. Ante los límites de un sistema o un Estado se exigen posibilidades alternativas, si el sistema entra en crisis su profundización podrá llevarle a posibilidades sustitutivas, en este sentido una crisis que se profundiza puede conducir a la guerra civil o la revolución.⁸³ El concepto de nudo engloba tanto los límites como las posibilidades de sustitución de un sistema político.

Los planteamientos camachistas fueron llevados a la práctica durante la administración salinista y constituyeron el eje político estratégico para implementar la reforma del Estado. Lo anterior se vio reflejada en la conformación de un 'grupo compacto' y de una red de alianzas con otros sectores y grupos, en torno al Ejecutivo Federal.

1. 2. 2. La formación del Grupo Compacto

Salinas reclutó a diversos representantes de la izquierda y de grupos que no habían tenido acceso al poder, esa circulación de la élite (Suárez, 1990) permitió la cooptación de prestigiados intelectuales en espacios como el Consejo Consultivo del Pronasol. Ello dio legitimidad a su gobierno y neutralizó a cuadros importantes en una función favorable al régimen. El ascenso de esta élite modificó los mecanismos tradicionales de ascenso y alteró los esquemas de construcción de alianzas, a partir del proyecto planteado por Camacho para la toma del poder mediante un grupo compacto

⁸³ Al respecto señala Camacho: "En el caso de un sistema, las posibilidades de sustitución aparecen cuando la clase política logra reconstituir y transformar las instituciones políticas para permitir la comunicación y cierta absorción de las nuevas élites y fuerzas sociales; ensorrecer nuevos expedientes de control y legitimación efectiva, y mejorar su capacidad administrativa. O cuando una 'nueva clase política' hace uso de las instituciones que ya no se podían aprovechar por la falta de cohesión e incapacidad de la clase política anterior, o las transforma de acuerdo con su proyecto político. (...) En el caso del estado, las posibilidades de sustitución aparecen cuando el grupo o clase en el poder consigue alterar las alianzas sociales básicas para recuperar su amplia expansión, o cuando una clase subalterna (y sus aliados) cuenta con suficiente fuerza, conciencia y capacidad política inmediata como para imponer a la sociedad un nuevo equilibrio (un nuevo orden)." Manuel Camacho Solís, "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", *Foro Internacional*, Colegio de México, núm. 3, enero-marzo 1974, pp. 615-616.

derivado de su paso por la Secretaría de Programación y Presupuesto (Ver Tabla 1) que convivió con políticos y funcionarios heredados de gobiernos anteriores, en el cual se concentraron la toma de decisiones más importantes, tanto en Secretarías de Estado, como en el Partido Revolucionario Institucional y en cargos de elección popular (gubernaturas, diputaciones, senadurías y hasta alcaldías).

Salinas articuló su grupo con compañeros de estudio como Manuel Camacho Solís y Emilio Lozoya Thalman; a Luis Donald Colosio e Ignacio Pichardo Pagaza como sus contactos en el Congreso; a dos prestigiados investigadores con credenciales reconocidas en los círculos financieros: Jaime Serra Puche y Pedro Aspe Armella; y a políticos del entorno reyesheroliano, como Otto Granados Roldán, Patricio Chirinos y José Luis Lamadrid, entre otros.

La composición del gabinete inicial de Salinas de Gortari se explica por la necesidad de evitar rupturas en un marco de impugnación a su investidura. Es a partir del tercer año de su gobierno que realiza reajustes en su gabinete para preparar una sucesión presidencial controlada y la continuidad de su proyecto.

Al principio de su sexenio, obtuvo una imagen de fuerza y rechazo a los liderazgos corruptos y logro la subordinación de feudos (Camacho 1974a) sindicales como la CTM. A la que utilizó para aprobar los pactos entre capital y trabajo que propusieron liberación de precios y topes salariales. Con el ataque que Salinas hizo a la dirección de los sindicatos petroleros (cuyo líder Joaquín Hernández Galicia fue capturado y encarcelado so pretexto de posesión de armas exclusivas del ejército) debilitando a uno de los sindicatos con mayor fuerza en el país; y de maestros, en donde fue colocada Elba Esther Gordillo en sustitución de Jongitud Barrios quien fuera un prototipo de cacique sindical, aprovechando el descontento de numerosas secciones sindicales en contra de Jongitud. La consecuencia de esto fue el debilitamiento de la red corporativa (Meyer, 1995) que constituía una

base importante del sistema político mexicano en el control del conflicto y la demanda social, así como en el apoyo a las políticas oficiales y como bases del partido hegemónico.

En este planteamiento el 'grupo compacto' promovió el apoyo de los feudos aliados al Estado con un efecto directo de fortalecimiento de la figura presidencial.

Los cambios que tuvo la clase política registran los siguientes elementos de relevancia: 1) Fusión de cuadros públicos con los del sector privado; 2) desplazamiento de la ideología revolucionaria, de corte tradicional y nacionalista, por una doctrina más acorde con la globalización económica que redefinió los principios de nacionalismo, soberanía e independencia; 3) se concibe a la política como síntesis de habilidades técnicas; 4) desplazamiento gradual de los políticos tradicionales; 5) división interna entre políticos ortodoxos o tradicionalistas y los de corte 'moderno' o salinistas y 6) diversificación de las tendencias ideológicas en los grupos que se mueven en el gabinete presidencial, desde los partidarios del monetarismo clásico hasta los que se identifican con la escuela de la socialdemocracia europea (Nieto, 1993, p.121).

Al respecto es preciso establecer las diferencias entre un intelectual, un político y un tecnócrata. El intelectual no utiliza la racionalidad administrativa, no requiere del poder para llevar adelante su tareas, el poder lo anula. El intelectual es un experto en algo, maneja la duda como una constante que le lleva a la creación de alternativas distintas. El político es defensor, legitimador y promotor de intereses creados. Es pragmático e intuitivo, minimiza y oculta los defectos de la realidad. Entre verdad y efectividad elige la segunda. Establece compromisos con la sociedad independientemente de que los cumpla o no.

El tecnócrata llega al poder por la vía burocrática, no adquiere compromisos con la sociedad, no es intuitivo, toma decisiones en base a la utilidad. Su perfil es básicamente económico con

posgrados en el extranjero o de universidades privadas. No obstante, en un sistema autoritario se atenúan las diferencias entre políticos y tecnócratas, puesto que ninguno asume una responsabilidad comprometida con el electorado.

Salinas construyó toda una estructura de alianzas para consolidar un pacto nuevo entre una élite selecta y la preeminencia del poder presidencial personalizado en él mismo, este elemento puede verse como un intento de neomaximato (Meyer 1995). De hecho después de concluido el sexenio salinista hay amplias evidencias de vínculos con el narcotráfico de integrantes de su familia y de cuentas multimillonarias que no excluyen aún la responsabilidad del expresidente en ellas.

Tabla 1

El grupo de la SPP y su relación con el gobierno salinista

<i>Nombre</i>	<i>Cargo SPP (1982-1988)</i>	<i>Cargos en el sexenio salinista</i>
Pedro Aspe	Presidente del INEGI (1982-1988)	Secretario de Programación y Presupuesto Secretario de Hacienda
Manuel Camacho	Subsecretario de Desarrollo Regional (1982-1986)*	Jefe del Departamento del Distrito Federal
Luis Donald Colosio	Coordinador de la Subcomisión Gasto-Financiamiento (1982-1983)**	Presidente del CEN del PRI (1988-1992)
Ernesto Zedillo	Subsecretario de Programación y Presupuesto (1987-1988)	Secretario de Desarrollo Social Secretario de Programación y Presupuesto (1988-1992)
Patricio Chirinos	Director General de Delegaciones (1982-1987)	Secretario de Educación Pública Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (1988-1992)
José Córdoba	Director General de Política Económica y Social (1982-1983, 1985-1987)	Gobernador de Veracruz Coordinador de Asesores de la Presidencia
María de los Ángeles Moreno	Subsecretaria de Desarrollo Social y Regional	Secretaria de Pesca (1988-1991) Diputada Federal por el D.F. Presidenta de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados.
María Elena Vázquez Nava	Secretaria de Comisiones Intersecretariales (1986-1987)	Secretaria de la Contraloría General de la Federación (1988-1994)
Rogelio Montemayor	Subsecretario de Planificación y Desarrollo (1982-1985)	Coordinador Regional de Pronasol Gobernador de Coahuila
Sócrates Rizo	Director General de Política Económica y Social (1983-1985)	Comisario de Banobras Alcalde de Monterrey Gobernador de Nuevo León
Otto Gramados	Oficial Mayor (1986-1988)	Director General de Comunicación Social de la Presidencia (1988-1992) Gobernador de Aguascalientes
Francisco Rojas	Coordinador de la Comisión Gasto-Financiamiento	Director General de Pemex
Carlos Rojas	Subsecretario de Desarrollo Regional	Coordinador General de Pronasol Secretario de Desarrollo Social
Jacques Rogozinski	Director de Administración y Programación	Coordinador General de la Unidad de Destincorporación (SHCF) Director de Banobras
Fernando del Villar	Director de Programación Presupuestal Regional (1985-1987)	Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: EL FINANCIERO, *Sección Pactada*, México, Plaza y Valdés, 1993.

*En 1986 es designado Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.

**En 1985 es electo Diputado Federal del IV Distrito de Sonora. Preside en la LIII Legislatura la Comisión de Programación y Presupuesto. En 1988 es electo senador por Sonora.

1. 2. 3. La orientación económica

La política de estabilización adoptada durante la administración de CSG, se definió en gran medida en el programa de ajuste instituido en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Si bien preservó las cinco grandes áreas económicas (cambiaria, fiscal, monetario-crediticia, comercial y salarial) incluyó un novedoso soporte de acción estatal para regular la crisis y mediar la incertidumbre social propiciada por la llamada década perdida, durante la cual el PIB por habitante registró una drástica caída al pasar de 3.6% durante los sesenta y los setenta a menos 0.8% en los ochenta (Girón, 1992).

La profundidad de la crisis y el entorno recesivo observado durante la década de los ochenta, orientaron a la administración de CSG a realizar cambios fundamentales en la estrategia de estabilización económica, definiendo compromisos pero también asumiendo nuevas prioridades para motivar la reactivación del crecimiento como el disminuir el monto de recursos al exterior, que alcanzaron durante el período 1983-1988 un promedio anual de 6.0 % del PIB, monto sumamente elevado si se considera, por ejemplo, que en los años sesenta nuestro país recibió recursos del exterior por un monto promedio anual de 2.1% del PIB (Banco de México, 1988). Esta política inició con una devaluación del peso mexicano de 2,291.24 a 2,837.13 pesos por dólar (Decelis, 1996).

El pago del déficit de la balanza de pagos (Ver Cuadro 4) se compensó mediante la emisión de CETES, aceptando la inversión extranjera en el mercado de dinero, pagando tasas de interés 4 veces mayores a las de Estados Unidos, lo que dio una inversión de 78,000 millones de dólares, que generó intereses sin pago de impuestos. Ello implicó la emigración del capital productivo al financiero, tal y como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 4
Balanza de Pagos
(Millones de dólares)

Año	Balanza Comercial	Ingresos	Egresos
1985	8308	26757	18359
1986	5020	21804	16784
1987	8788	27600	18812
1988	2610	30,692	28082
1989	405	35171	34766
1990	-882	40,711	41593
1991	-7278	42688	49966
1992	-15933	46196	62129
1993	-13481	51886	65367
1994	-18464	60882	79346
1995	3089	38312	35223

Fuente: ZEDILLO Ponce de León, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal*, 1º, Sep. 1995, México, Presidencia de la República.

Cuadro 5
Composición de la Inversión Extranjera (Flujos Anuales)
(Millones de dólares)

Año	Directa	Mercado de Valores	Total
1985	1729.0		1729.0
1986	2424.2		2424.2
1987	3877.2		3877.2
1988	3157.1		3157.1
1989	2499.7	414.0	2913.7
1990	3722.4	1256.0	4978.4
1991	3565.0	6332.0	9897.0
1992	3599.6	4735.2	8334.8
1993	4900.7	10716.3	15617.0
1994	8026.2	4083.9	12110.1
1995*	5663.4	208.8	5872.2

Fuente: ZEDILLO Ponce de León, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal*, 1º, Sep. 1995, México, Presidencia de la República.

*Cifras preliminares al mes de junio

En 1989 México se comprometió con el Fondo Monetario Internacional a adoptar las siguientes políticas: buscar un crecimiento económico de 6% hasta 1994; reducir los requerimientos financieros del sector público en 9% del PIB e incremento del ahorro mediante la vía fiscal; reducir la inflación a menos del 18% en 1989 y entre 4 y 5% para años posteriores; disminución de las tasas de interés nominal y real, así como los márgenes entre activas y pasivas; liberalización del crédito; política cambiaria congruente con las metas de inflación y balanza de pagos, manteniéndose el diferencial entre la paridad libre y controlada, y propiciar un proceso de sustitución de importaciones, una mayor integración del país a la economía mundial y reducir la dispersión de los aranceles.⁸⁴

Este proceso, retomado por CSG durante su discurso de toma de protesta realizado en 1988,⁸⁵ es reorientado el 4 de febrero de 1990 con la firma del acuerdo del Plan Brady (después de que en 1988 el Secretario de Hacienda iniciara negociaciones con la Banca Internacional), cuyo propósito fue reducir la deuda histórica, el abatimiento de la transferencia neta de recursos al exterior y la obtención de recursos frescos, (Aspe, 1990) que permitieron al gobierno federal un ahorro en 1988 al cierre previsto de 1992, de un total de 130.9 billones de pesos en pago de intereses. Es decir, mientras en 1988 de cada peso de gasto público, 44 centavos se destinaron al pago de intereses de la deuda pública, para 1991 esa erogación se redujo a 21 centavos por cada peso, en 1992 se consideró que el pago de intereses fue de sólo 16 centavos por cada peso de gasto.⁸⁶

⁸⁴ *Ibid.*, Anexo: Cartas de Intención México-FMI.

⁸⁵ Donde enfatizó "...no volveremos a crecer de manera duradera si seguimos como hasta ahora transfiriendo al exterior, cada año 5% del producto nacional. Esta situación es inaceptable y es insostenible (...) La prioridad ya no será pagar sino volver a crecer". *Montaje de toma de protesta op. cit.*, p. 12

⁸⁶ "Si se hubieran mantenido los porcentajes que guardaba el pago de intereses de la deuda pública presupuestal respecto al PIB en 1988, para 1992 el país tendría (que) haber (erogado) alrededor de 172.5 billones de pesos por dicho concepto. En cambio, por las políticas seguidas, el monto estimado de pago en ese rubro sería de sólo 41 billones 644 mil millones de pesos. El ahorro de esos 130.9 billones de pesos es superior a los 120 billones de pesos que se (prevían) captar en 1992 sólo por ingresos no petroleros, y equivalen a 53.5% del gasto total presupuestal estimado para ese mismo año en 294 billones 245 mil millones de pesos". Carlos Salinas de Gortari, *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1991.

Durante los primeros cuatro años de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, el pago de intereses observó una disminución de 17.7 a 4.0 % del PIB, con lo que el pagar un menor porcentaje de intereses por concepto de deuda, favoreció el gasto programable, que para 1992 reportó un crecimiento de 5.0 % en términos reales respecto a 1991, para ubicarse en 17.9 % como proporción del PIB. Así, el gasto programable para el cierre de 1992 se estimó en 179 billones 193 mil millones de pesos. En términos de su participación en el gasto total, pasó de 64.4% a 70.3% para el mismo período.⁸⁷

La reorientación del gasto público, en reconocimiento a su capacidad como uno de los instrumentos con mayores potencialidades redistributivas, se inscribe en aquellos renglones que posibilitan la generación de efectos inmediatos sobre el bienestar de los sectores de la población, garantizándoles satisfactores mínimos para su desarrollo; sin embargo, esta estrategia (redistributiva de corto plazo) únicamente pretende solventar los efectos del ajuste en los grupos más desfavorecidos, desatendiendo a otros. Además, su inclusión, como etapa inicial de una propuesta redistributiva más amplia, no pondera la estrategia de asegurar el empleo e ingreso, de primordial importancia para consolidar el proceso de modernización y reforma del Estado con bases de sustentabilidad.

A partir de la encuesta Ingreso-Gasto y del Sistema de Cuentas Nacionales, se observa que aunque el crecimiento de la economía fue superior al de la población (2.4% al primer trimestre de 1993) esto no se tradujo en la corrección de los desajustes básicos de los principales indicadores de bienestar de la población, sino que reforzó los patrones de concentración y alta rentabilidad del

⁸⁷ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1993, Poder Ejecutivo Federal.

capital instalado en el país. De 1988 a 1992 el 20% de la población concentró más de 56% de la riqueza nacional.⁸⁸

En el ámbito económico la reforma implicó privatizaciones,⁸⁹ fusiones y liquidaciones de empresas consideradas como no estratégicas, le dio al Estado un papel más de rector que de interventor en lo económico, pues promovió la globalización de la economía. Mientras entre 1982 y 1988 se desincorporaron un total de 743 empresas, entre 1988 y 1992 se privatizaron 218, algunas de ellas consideradas anteriormente como estratégicas Telmex, los 18 bancos comerciales, líneas aéreas, ingenios azucareros y las empresas comerciales de CONASUPO (Valdés, 1993).

1. 2. 4. La Política Social

En América Latina como en Europa, la política social estuvo asociada en su 1er etapa, (Bustelo, 1992) a las acciones del Estado tendientes a disminuir la pobreza entre los grupos que no podían obtener ingresos mediante su fuerza de trabajo (viejos, inválidos y huérfanos), en esta concepción predominó la noción de beneficencia y caridad. La 2a etapa, que corresponde a los inicios de la forma estatal intervencionista, partió de un concepto de política social de mayor envergadura, que orientó la acción estatal a la protección de los asalariados, reconoció a las organizaciones obreras, desarrolló mecanismos de salud, educación pública y una legislación laboral vinculada a la seguridad social. La tercera etapa se asoció en América Latina con los modelos de desarrollo, concibiendo al crecimiento económico como eje de bienestar social mediante políticas productivas y de industrialización.

⁸⁸ Tan sólo los activos bursátiles no financieros de los 30 hombres más ricos del país ascendían a poco más de 224 mil millones de nuevos pesos, cantidad equivalente a casi la cuarta parte del PIB de 1992. *Cfr.*, Luis Acevedo Pesquera, "Concentra 20% de la población más de la mitad de la riqueza", *El Financiero*, 24 de mayo de 1993, p. 30

⁸⁹ Junto al Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional destacan entre las instituciones que han dado un amplio estímulo a las privatizaciones en sus programas de préstamo, recomendando a los Estados confiar más en los mecanismos del mercado para la asignación y distribución, abriendo mayores espacios al sector privado. *Cfr.* Don Babai, "El Banco Mundial y el FMI: ¿Apoyo o rechazo al papel del Estado? en: *La promesa de la privatización*, Raymond Vernon (Compilador), FCE, México, 1992.

La 4a etapa se inició en los 70's entendiendo los problemas sociales como multifacéticos, asociados a procesos culturales, políticos, psicosociales y macroeconómicos, entonces la atención fue orientada hacia el mejoramiento del nivel de vida (salud, educación, nutrición e ingreso). La 5a etapa se asocia directamente con fuertes procesos de crisis económica y el cuestionamiento a las políticas de la forma estatal intervencionista, se promueven políticas y programas compensatorios para enfrentar la pobreza estructural generada por el ajuste económico; es en este marco en el que se inserta la política emprendida con el Pronasol.⁹⁰

A diferencia de la política social seguida desde el término de la Revolución Mexicana basada en los servicios universales y fincada en un papel intermediario de los sindicatos, a la cual se le ha definido como política abarcadora (Gordon, 1993) y se asociaba al intercambio del apoyo político ligado al partido oficial, al gobierno y el Estado, las reformas en materia política implementadas con Salinas pretendieron en el terreno del discurso, atender al ciudadano extendiendo la responsabilidad del bienestar hacia el terreno individual.

En la concepción nacionalista de la política social se entendía que el gasto social se asociaba directamente al proyecto de desarrollo. La crisis fue haciendo desistir de este compromiso al Estado, llevándolo a adoptar criterios de redistribución del gasto social y modalidades distintas para ejercerlo, entonces la política de expansión pasó a ser selectiva y restrictiva, dirigiéndose a grupos claramente definidos. Esta política no ha considerado que la crisis ha provocado un amplio empobrecimiento de la clase media, un descenso de sus niveles de vida que no están siendo atendido por el Estado con políticas específicas.

El proceso de reforma estatal en México desarrollado durante la administración salinista, tiene continuidad programática con la orientación dada por Miguel de la Madrid, en cuanto a la

⁹⁰ Cfr., *Solidaridad: antecedentes y perspectivas*, mimeo, SEDESOL, Oficina de Apoyo Técnico, México, 1993.

estrategia de estabilización económica y ruptura, en cuanto al enfoque sobre la redistribución de los costos sociales de la crisis.

Dos modificaciones se pueden mencionar como evidentes en esta dirección:

- Se transforma la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos. Este cambio pone en la agenda de la reforma del Estado la necesidad de una urgente reestructuración del segmento estatal encargado del bienestar de la población bajo el objetivo de lograr una equidad más eficiente.
- Se hace cada vez más evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que redefina atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social. Se pide, en síntesis, un acceso a los servicios básicos, menos gremial más ciudadano y participativo.

En el caso de la política pública, el Estado mexicano ha tendido a desmontar el aparato administrativo que englobaba las acciones de planificación, al mismo tiempo que generó las bases para superar su ineffectividad propiciando la descentralización de las decisiones públicas. Desde esta perspectiva se incorporó un proceso de reforma administrativa a la reforma estatal. Se buscó acercar mercado y cooperación social (Aguilar, 1990).

El Pronasol se inserta en un marco de reducción del gasto social, de redefiniciones ideológicas y políticas del Estado con una visión instrumental de eficiencia y mejor administración que involucre a la población en los programas de gobierno, así como en dinámicas de cambios de las formas de representación política y social caracterizadas por nuevos movimientos sociales y otros actores políticos. En el sexenio salinista Pronasol se convierte en la vía casi única de administrar la

demanda social, papel que antes tenía el PRI y otras corporaciones oficiales; partiendo del siguiente diagnóstico:

La gestión de la demanda social que se desarrolló con la forma de Estado intervencionista presentó limitaciones tales como: predominio de un segmento de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social, excluyentes de nuevos intermediarios y de representaciones directas de las comunidades; inflación de la demanda social vía negociación de demandas y derechos sociales indeterminados en su ubicación y cuantía, a la vez que se operaba la apropiación estrictamente gremial y excluyente de sectores sociales no corporativizados; cultura popular peticionista y pasiva que retroalimentó la tutela estatal y las prácticas clientelares con la sociedad y una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales con el Estado. Por lo que, la forma intervencionista dejó de responder a la demanda social (Gordon, 1993).

De esta forma la política social se convirtió en un instrumento de control del conflicto que utilizó Salinas como factor de propaganda y autolegitimación. El Pronasol se vio tensionado por criterios de eficacia política y además desvirtuado. La mayoría de los actos políticos de la gestión de Salinas llevaron la etiqueta de Pronasol, se implementó también como una política abarcadora donde todo cabía. En alguna medida Pronasol constituyó un puente de transición que terminó siendo una reedición de las antiguas políticas de otorgar beneficios sociales a cambio de apoyos políticos, pero restringiendo la pluralidad política y es en este aspecto en donde el nacionalismo revolucionario concentró sus límites, en este nivel la reforma estatal también adquirió tintes neointervencionistas.

Se sobreideologizó tanto a Pronasol y se inflaron con tanto exceso sus cifras que ello dificulta una evaluación objetiva de sus resultados y de su impacto. Por ello, siguiendo la ruta marcada por Sara Gordon (1993), enfocaremos la atención a la inserción de Pronasol en el diseño de

la política social que emerge con las modificaciones normativas del Estado y los objetivos de eficacia técnica del programa y las lógicas de operación política.

Con Pronasol se promovió que fueran las comunidades quienes se encargaran, a través de un comité, de participar en la definición de la obra a realizar, en su ejecución, en la administración de los recursos y la vigilancia de los gastos. Ello implicó grandes avances conceptuales, críticas al burocratismo, fortalecimiento del federalismo y de la participación social. Solidaridad se orientó bajo tres grandes vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social (aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra); Solidaridad para la producción (fomento al empleo y proyectos productivos); y Solidaridad para el Desarrollo Regional (infraestructura y programas regionales específicos).

Se señaló que el Pronasol constituiría el destino de la mayor parte de los recursos obtenidos en la venta de empresas paraestatales. Entre 1989 y 1992 el gasto federal en éste programa se incrementó de la siguiente forma: 63.4% en 1990, 26.25% en 1991 y 28.88% en 1992. Si consideramos estos porcentajes en relación al porcentaje de las privatizaciones, esta cifra se reduce, pues en 1989 representó el 72.41%, en 1990 el 45.49% y en 1991 el 16.23% (Valdés, 1993), en el cuadro 6 se señala el porcentaje del gasto programable asignado a Solidaridad, durante el sexenio salinista.

El Pronasol se enfocó a obras de infraestructura social básica como agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de la escuela, construcción de centros de salud, empresas en solidaridad y otra serie de obras. Lo anterior, marcó una debilidad de origen para el cumplimiento del objetivo de disminuir la pobreza: éste programa no se enfocó a generar empleos, a mejorar el ingreso. Es precisamente éste elemento la base para revertir el empobrecimiento, la otra parte constituyen sólo mecanismos compensatorios. La solución a la pobreza puede darse sólo en el marco de un mayor

crecimiento económico que implique el desarrollo humano en todos sus aspectos y una mayor libertad política.

Cuadro 6
Gasto programable en Desarrollo Social en millones de nuevos pesos a precios de 1980

Año	Gasto Programable Total	Desarrollo Social	Solidaridad
1985	1,097.6	341.6	24.1
1986	1,028.4	315.2	28.2
1987	978.7	299.3	13.8
1988	928.4	296.8	11.8
1989	877.7	311.5	13.0
1990	899.5	341.1	21.6
1991	940.0	421.3	27.5
1992	982.3	485.0	33.4
1993	1,037.1	536.3	36.8
1994	1,165.1	600.7	37.1

Fuente: ZEDILLO, Ponce de León Ernesto. Primer Informe de Gobierno, Anexo. Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 1995, p. 47.

La importancia dada a la participación en el marco del Pronasol tiene que ver con una valoración a nivel mundial sobre los efectos del trabajo comunitario en proyectos institucionales de bienestar social.⁹¹ Este enfoque llamado de Ajuste con Rostro Humano ha sido promovido por la CEPAL, UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,⁹² éste recurre a la ética

⁹¹ Este elemento constituye un logro considerable, no obstante los efectos de este trabajo fueron acotados por el uso legitimador dado a Pronasol por el presidente, por lo que grandes capacidades autogestivas y organizativas comunitarias se vieron limitadas.

⁹² Sobre este enfoque consultarse: *Crisis económica y política de ajuste, estabilización y crecimiento*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1986; *Proyectos contra la pobreza*, México, CEPAL, 1991; "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 54, octubre de 1985; "Declaración de Quito. Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", *Comercio Exterior*, México, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991; Adolfo Gurrerri y Adalberto Torres Rivas, (coords.), *Los años 90s. ¿Desarrollo con Equidad?*, San José de Costa Rica, FLACSO-CEPAL, 1990; Carlos Franco, "Participación y concertación en las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, pp. 133-140; entre otros.

de la solidaridad comunitaria, (Calvimontes, 1992) con él se busca afianzar el sentido de trabajo colectivo, desarrollar capacidades administrativas y gestoras entre los beneficiarios, en donde convergan responsabilidad individual y trabajo comunitario.

Se considera que el proceso de ajuste ha generado una deuda social cuyo costo ha sido asumido desigualmente por los grupos sociales. La deuda social de corto plazo hace referencia a los cambios distributivos que se requieren para alcanzar niveles aceptables de equidad social y para superar el costo de la pobreza y reducirla a los niveles existentes antes de la crisis de la deuda externa, a partir de políticas macroeconómicas que promuevan un crecimiento equitativo y autosostenible, bajo un enfoque integrado que hace necesaria una profunda reforma de las políticas públicas y una reestructuración del Estado (Vuskovic, 1993).

Cuando (...) se habla de participación directa en la gestión de las políticas públicas, no se está haciendo otra cosa que convertir a cada una de esas políticas en expresión sectorial de unos intereses particulares, en la medida en que la propia noción de políticas públicas aparece construida sobre la destrucción y descomposición del concepto de política, que es la que precisamente tiene en cuenta y se define desde la idea de voluntad general". (De Vega, 1995, p. 31).

Bajo esta perspectiva la vida social se convierte en un complejo de intereses sectoriales distintos e incluso contradictorios, donde los tipos de intereses se diversifican y se expresan en calidad de ciudadano, como profesionista, vecino de barrio, etc. El capitalismo tardío (Habermas, 1989, 3a *relmp.*) contempla a la participación como un instrumento ideal para despolitizar y lograr una integración social que dé paz a las relaciones laborales. Esto implica individualizar y parcializar el interés, promover un ciudadano gestor de sus necesidades, no del bien común, no de un principio único. Es decir: desmovilizar a las ideologías para la consolidación del orden político existente y

despolitizar los problemas para que decaiga el interés general en ellos y se proyecte en lo inmediato y en lo individual.

Se da entonces un proceso de sustitución del valor ciudadano de cumplir con deberes democráticos por valores diferentes, en los que se piensa que el ciudadano individual puede hacer valer mejor sus intereses, satisfacer sus aspiraciones y generar adhesiones en detrimento de la legitimidad de las instituciones representativas (administrar servicios públicos, crear y exaltar las asociaciones vecinales, profesionales y laborales).

Existe un riesgo en este enfoque, el considerar a la política social como un mecanismo sólo compensatorio que vaya sólo a la ayuda transitoria de los grupos indigentes y deje fuera el cubrir la totalidad de necesidades básicas insatisfechas, al restringirse sólo a los saldos causados por el ajuste estructural (Gurrieri, 1990). La reforma social se desplegó a partir de tres variables básicas: universalidad contra focalización, descentralización y participación social (González, 1992).

En la década de los 90's destacó en Latinoamérica y en México el crecimiento acelerado de la pobreza, caracterizándose como un problema básicamente urbano y heterogéneo (Hernández, 1992); la movilidad social pasó a ser descendente, ya que la pobreza crónica se sumó a la pobreza reciente. En esta década se produjo un retroceso en el camino andado en términos de desarrollo económico y social en la región, acrecentando las desigualdades. Este fenómeno ha llevado también a un importante empobrecimiento de los sectores medios de la población. La pobreza se ha convertido en la causa principal de muerte en Latinoamérica, atribuyéndosele cerca de 1'500,000 muertes al año. (Kliksberg, 1992).

Las transformaciones en curso exigen la conclusión de los cambios emprendidos: la reforma estatal en marcha, las demandas sociales por acceso a los bienes y servicios públicos atendiendo a

principios ciudadanos, las modificaciones en los impactos redistributivos del gasto social y en los mercados de trabajo, requieren un nuevo arreglo en las políticas públicas para atender, sobre bases renovadas, el bienestar social de la población.

1. 3. Consolidación del proyecto salinista 1991-1993

En este período se dan los grandes cambios constitucionales que posibilitan la apertura económica y la modernización de México en un sentido coherente con el marco económico globalizador. Detrás de los cambios constitucionales y de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos, se encontraba una recomposición conceptual e ideológica sobre el proyecto nacional, modificándose los preceptos nacionalistas surgidos de la Revolución Mexicana y su sentido de justicia social. Estas medidas en conjunto, vienen a desmantelar una parte social substancial de la forma intervencionista del Estado mexicano.

1. 3. 1. Las Reformas Constitucionales

Los cambios realizados en materia constitucional fueron un eje importante de la reforma del Estado, en esta materia después de que el Ejecutivo recuperó en 1991 el control del Congreso y en muchos casos con el apoyo de la fracción panista, se modificó el status jurídico de las Iglesias (arts. 3, 5, 27 y 130) que culminó con el establecimiento en 1992 de relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano. Así mismo se modificó el artículo 27 constitucional, dando por terminado el reparto agrario y abriendo la posibilidad de reprivatizar el ejido.

Las reformas constitucionales más importantes se dieron en relación al sistema electoral, la reprivatización bancaria y la autonomía del Banco de México, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas, la educación y el combate al narcotráfico. El marco que justificó estas reformas se basó en una reconstrucción del programa social

y el proyecto ideológico de la Revolución Mexicana para desechar sus elementos inoperantes (López, 1993). La inoperancia fue valorada en términos de aquello que obstaculizaba la realización del proyecto de reforma estatal.

En el discurso de toma de posesión de Salinas de Gortari, uno de los temas de mayor relevancia fue el relativo a la realización de un acuerdo nacional para la democracia. La Reforma Electoral de 1989-1990, que entró en vigor en abril de 1990,⁹³ con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios, con excepción del PRD, fue establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), buscó darle mayor credibilidad al voto, pues las elecciones de 1988 revelaron insuficiencia en las reglas del juego electoral. En ella se estableció al Instituto Federal Electoral (IFE),⁹⁴ como una nueva entidad a cargo de organizar los comicios y definir sus características. A partir de su creación se constituyeron casillas electorales con nuevos criterios, se incorporó a representantes sociales en la organización de los comicios sin filiación partidista, se dio mayor obligatoriedad a las decisiones de un nuevo tribunal a cuyos magistrados se les exigen los mismos requisitos demandados para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, y en cuya designación tiene un peso decisivo la Cámara de Diputados.

En 1993 se pactó otra reforma en la cual se estableció que el Regente de la Ciudad de México sería elegido por el voto popular y no por designación presidencial, se suprimió la cláusula de gobernabilidad relativa a la integración de la Cámara de Diputados, se estableció que ningún partido podría contar en ningún caso con más de 315 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) y en el Distrito Federal se elegirán cada 6 años 4 senadores (3 de

⁹³ *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de agosto de 1990.

⁹⁴ Este organismo es relativamente autónomo en sus decisiones, tiene órganos de vigilancia electoral integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Se encarga de las actividades concernientes al Padrón Electoral, preparación de las jornadas electorales, cómputo de los sufragios y otorgamiento de constancias, capacitación electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales. A su vez, es de su competencia lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos.

mayoría relativa y 1 de primera minoría), se normativizaron los gastos límite de campaña y el financiamiento público y privado de los partidos políticos, se reglamentó la participación de los observadores nacionales en las elecciones, se estableció la doble insaculación para la composición de mesas de casilla; se reformó el artículo 82 constitucional, eliminando la obligatoriedad de ser hijo de padres mexicanos para ser Presidente de la República, el cual entrará en vigencia a partir de diciembre de 1999, con lo que podrá aspirar a la presidencia cualquier ciudadano mexicano por nacimiento, siempre que haya residido en el país por lo menos 20 años y uno de sus padres sea mexicano.

El ascenso del PAN⁹⁵ y su acercamiento con el gobierno facilitaron el endurecimiento hacia el perredismo, quien mostró amplia fuerza electoral en los comicios de 1988, llevándolo a un proceso de desgaste del que el PAN fue el gran ganador. Con ello, el gobierno salinista ve en el PAN a un aliado para legitimar la elección de 1988 y neutralizar la fuerza del cardenismo, apoyando su proyecto neoliberal. La segunda reforma electoral es representativa en este sentido, pues no garantizó limpieza electoral pero le abrió mayores espacios al modificar el art. 82 constitucional permitiendo a hijos de extranjeros aspirar a la presidencia.

En 1993, en el marco de la reforma electoral el PRD organizó un plebiscito ciudadano para determinar si el Distrito Federal se convertía en el estado 32, elegía un Congreso Local y a sus autoridades. El 67% concedió el sí a la creación del estado 32; el 84% el sí en favor del Congreso Local; y el 85% el sí a la elección directa (López, 1993). Esta actividad constituyó un gran avance democrático en la ampliación de la participación ciudadana en las definiciones legislativas.

⁹⁵ Manifiesto en el triunfo de Ernesto Ruffo en 1989 en Baja California; el reconocimiento del triunfo panista en la alcaldía de Mérida, una semana después de intensas movilizaciones de este partido; El triunfo de Francisco Barrio en Chihuahua en 1992; y la gubernatura de Guanajuato cedida al PAN de manera indirecta y con dudosa legitimidad, después de las movilizaciones que aseguraban se había presentado un fraude electoral. Ello llevo a un amplio proceso de división al interior del Partido Revolucionario Institucional.

Al respecto las reformas electorales no representaron grandes avances en este terreno, pues siempre fueron insuficientes para asegurar equidad en el manejo de los recursos de campaña y en el uso de los medios de comunicación. En las reformas se aplicó un modelo gradualista (Cárdenas, 1993) o de la periferia al centro, en donde ni la sociedad civil ni los partidos de oposición fueron capaces de exigir la democratización del régimen a pasos más adelantados. En donde la oposición se inclinó por valorar el avance local como prioritario por ser más fácil de lograr que el nacional. Esto implica un escenario más heterogéneo de fuerzas locales con posibilidades de erupciones violentas, que dificultarán procesos de negociación duraderos.

Es decir, la transición se conceptualizó como un reparto de alcaldías, escaños y gubernaturas lo que obviamente favorece el pluralismo político, pero no un sistema democrático institucional sólido para el cual se requieren reformas profundas, de fondo.

La reforma efectuada entre 1989 y 1990 no trajo consigo gran apertura política. La cláusula de gobernabilidad, el control del régimen sobre las instituciones electorales y el Tribunal Electoral, las dificultades para contar con un padrón confiable, el traslado ilegal de recursos del Estado al partido oficial, la no apertura del Senado a la oposición a través de la representación proporcional, la no democratización del Distrito Federal, la ausencia de mecanismos de democracia directa fuera del ámbito de los asientos federales, la distribución de los distritos electorales, la inadecuada e insuficiente profesionalización de los miembros de los organismos electorales, etc., hacían poco realizables las palabras del presidente Salinas augurando el fin del partido único.

La reforma electoral de 1993, a pesar de la apertura de las minorías al Senado que implicaba una sobrerrepresentación del PRI, la eliminación de la cláusula de gobernabilidad con la misma implicación de sobrerrepresentación, la introducción de la regulación al financiamiento privado sin tocar el uso de los medios de comunicación para la publicidad, la aceptación de observadores nacionales

pero no extranjeros. las reformas al art. 82 y la reforma política del D. F., no afectaron de manera sustancial la composición de fuerzas, se dieron concesiones en cuanto al manejo local pero ninguna referente al Ejecutivo Federal. Esta reforma respondió a la mancuerna PAN-PRI.

En las reformas dos elementos clave del sistema político mexicano están en un proceso de redefinición: la institución presidencial como centro vital del régimen y el partido gubernamental como instrumento de la presidencia. (Carreño, 1987). Es necesario en este sentido, actualizar nuestro sistema de participación política y reconocer que hay muchas tareas que antes estaban reservadas al gobierno o al sector público que pueden quedar en manos de los ciudadanos.

El retorno al régimen mixto de propiedad de la banca se realizó con la finalidad de adelgazar al Estado con las modificaciones a los artículos 28 y 123 Constitucionales en junio de 1990.⁹⁶ Esta iniciativa se inscribió en un proceso de reformas al sistema financiero para la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la reducción de la inflación para facilitar la reforma económica y el adelgazamiento del Estado. La cual se complemento en 1993 con los cambios constitucionales impulsados para dotar de autonomía al Banco de México, con ello el Banco dejaría de ser una máquina de dinero del Gobierno Federal para convertirse en una institución de Estado, cuyo objetivo fundamental sería regular la estabilidad de precios, el crédito y la prestación de servicios financieros para hacer más predecible la política monetaria y la participación de los agentes económicos.

En junio de 1990 a partir de un decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con la responsabilidad de proponer y vigilar el respeto a los derechos humanos en el país. Su acción legal se reglamento con la reforma al artículo 102 Constitucional en el que se precisan sus atribuciones y ámbitos de competencia.

⁹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de junio de 1990.

Los cambios al artículo 27 constitucional se fundamentaron oficialmente en la posibilidad de dar mayor libertad y justicia a los campesinos al dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, establecidos en el decreto del 3 de enero de 1992, mediante el cual es posible la reglamentación de las tierras ejidales y comunales como propiedades privadas, susceptibles de ser vendibles o de operarse a partir de sociedades mercantiles bajo los límites que establece la ley sobre la pequeña propiedad. Por otra parte, se estableció que el reparto agrario estaba concluido, pues no había tierras susceptibles de reparto.

Esas modificaciones se dan en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, que señaló como principales áreas de acción del Estado: la creación de un marco normativo; desarrollo de infraestructura, esquemas directos de intervención y apoyo a productores específicos, programas de ataque a la pobreza, entre otros. Se creó PROCAMPO el cual paulatinamente sustituyó el apoyo otorgado a través de los precios de garantía, por un sistema de apoyos directos fijos en dinero para los productores que siembran granos y oleaginosas, el cual se entregó por hectárea.

Este programa buscó promover la paulatina sustitución de este tipo de cultivos por otros que tengan mayores ventajas comparativas, seguramente para convertirnos en importadores netos de maíz y frijol, pues el productor tenía la oportunidad de destinar sus tierras a otro tipo de cultivo sin que se le retire el apoyo. Inicialmente se pretendió que el programa apoyará a 3.3 millones de campesinos y productores que trabajan el 70% de la superficie cultivada del país. El inconveniente de este programa es que se le dio como a Solidaridad, un perfil electoral a favor del Partido Revolucionario Institucional.

A su vez, la CNC se debilitó y disminuyó su apoyo a las iniciativas presidenciales, a partir de la aprobación de las reformas al artículo 27 constitucional, que dio por terminado el reparto

agrario, pues ante la pérdida de dominio de muchas organizaciones campesinas, se creó el Consejo Agrario Permanente.

En cuanto a las iglesias se elaboró un nuevo estatuto que reconoce jurídicamente a las iglesias una vez que obtengan su registro y a sus miembros como ciudadanos con derecho a voto pero no a ser votados, ni a asociarse con fines políticos o realizar acciones de proselitismo en favor de algún candidato, partido u organización: dándoles la posibilidad de adquirir y administrar los bienes indispensables para su objeto; y la posibilidad de impartir educación. Estos cambios se efectuaron a partir de la reforma a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución.

Se reformó el artículo 4º constitucional,⁹⁷ mediante el decreto expedido el 27 de enero de 1992, en el cual se reconoce jurídicamente la existencia de grupos indígenas y que nuestra sociedad es pluriétnica y pluricultural, por lo que la ley protegerá y promoverá el uso de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas organizativas de los pueblos indígenas y garantizará a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado. Estas medidas quedaron completamente rebasadas con los planteamientos que antecedieron el levantamiento armado chiapaneco el 1º de enero de 1994.

En referencia a la educación se reformaron los artículos 3º y 31 Constitucionales,⁹⁸ decretando como obligatoria la educación primaria y secundaria, laica y nacionalista. Estas modificaciones se hicieron en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que reformuló los contenidos, materiales educativos y los planes y programas de educación básica; de la descentralización de la dirección, administración, derechos y obligaciones relativos a los establecimientos educativos a nivel estatal de la Secretaría de Educación Pública; así como el seguimiento de las relaciones jurídico laborales con el personal educativo.

⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación, México*, 27 de enero de 1992.

⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación, México*, 5 de marzo de 1993.

En cuanto al combate al narcotráfico se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas por decreto presidencial,⁹⁹ como órgano desconcentrado, dependiente de la Procuraduría Federal de la República. Tiene el objetivo de planear, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones relativas a preservar las políticas establecidas por la PGR para el combate al narcotráfico.

Las reformas jurídicas respondieron a intereses precisos, en relación a las alianzas establecidas entre el salinismo y otros grupos, pues éste buscó consolidarse a través de: la conformación de una nueva clase política formada y forjada a su amparo, que paso de los centros de decisión económica a los políticos; un nuevo arreglo entre esa clase y una élite empresarial formada por los damnificados de la crisis de 1982 y empresarios emergentes de la estrategia privatizadora: articulación de nuevos actores corporativos (recorporativización) vía Pronasol, nuevas direcciones sindicales del salinismo (Febeses, SNTE, organismos agrarios emergentes); pactos con feudos políticos regionales como el Atlacomulco encabezado por Hank González; el acercamiento y entrelazamiento con la jerarquía eclesiástica y el PAN a cambio de legitimidad y apoyo; adhesión subordinada y desventajosa para México al TLC, que le valió el apoyo del capital estadounidense y el control directo sobre el aparato priista.

1. 3. 2. Los ejes ideológicos

El liberalismo social se impulsó en México durante la administración de Salinas de Gortari como una estrategia intermedia entre el intervencionismo y la opción neoliberal y bajo sus ejes se fundamentó la reforma del Estado. Esta opción atribuyó un papel clave a la inserción económica con el mercado internacional partir del dinamismo de las exportaciones, la modernización de la planta productiva y el progreso técnico y el incremento de la inversión extranjera y la participación económica del capital trasnacional. Este planteamiento pretendió establecer diferencias con el

⁹⁹ *Diario Oficial de la Federación, México*, 17 de junio de 1993.

neoliberalismo, otorgando un papel activo a las políticas públicas en la resolución de las consecuencias sociales adversas que producen los efectos negativos del mercado, con programas de combate a la pobreza bajo fórmulas políticas de concertación social y conciliación de intereses.

Carlos Salinas de Gortari el 4 de marzo de 1992 en el aniversario del PRI, denunció los excesos del neoliberalismo y el estatismo y postuló los principios del liberalismo social como un proyecto alternativo de gobierno y como guía ideológica de este partido. Al respecto señala Pedro Vuskovic:

"No se trata de una concepción intelectual que surja desde organismos internacionales o instituciones académicas, sino de una respuesta surgida directamente de responsables del más alto nivel de la dirección política de los procesos sociales... Si bien las definiciones básicas que incorporan los enunciados del liberalismo social son de alcance universal, esta versión se exhibe como una reactualización de antecedentes que quedaron inscritos en la historia propia de México." (1993, 226).

A partir de la filosofía del liberalismo social, Salinas planteó la reforma de las premisas básicas de la Revolución Mexicana de acuerdo a la visión de modernización, buscó sobre todo consolidarlo como ideología que diera rumbo y permanencia al Partido Revolucionario Institucional. Sus bases filosóficas se ubicaron en el proyecto liberal mexicano del siglo XIX. Esta propuesta buscó ser una opción distinta entre el estatismo y el neoliberalismo, en donde se plantea un papel del Estado de carácter solidario comprometido con la justicia social y respetuoso del régimen de derecho, en lo económico asumió que el mercado no puede funcionar sin la regulación estatal. El liberalismo social, se decía, rechazaba al paternalismo y el populismo, buscando recuperar el valor moral de lo individual combinado con el valor moral de la comunidad, suponiendo la reorganización de las instituciones bajo los principios de la Revolución Mexicana.

"...el liberalismo social propone un Estado promotor, que allente la iniciativa pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos (...) orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente." (Salinas, 1992, p.11).

El no aceptar el término neoliberalista, responde a que la misma Revolución Mexicana (origen y estructura de las prácticas políticas vigentes), se concibió como una reacción contra los efectos sociales del liberalismo mexicano del siglo XIX en comunidades indígenas, capas medias y obreros. Así, la Constitución del 17 fue una reacción antiliberal sustituida por el corporativismo y el populismo. Con ello se encuentra una contradicción conceptual entre liberalismo como interés colectivo y economía de mercado. Otra contradicción se sitúa en la esencia misma del liberalismo: la limitación del poder gubernamental, lo que hace inviable esta propuesta en países como México, en donde el centro del sistema político se localiza en la presidencia y en sus poderes extraconstitucionales.

En la XVI Asamblea Nacional, efectuada en Aguascalientes, en marzo de 1993, se modificó la estructura del PRI y apareció el Movimiento Territorial junto a los tres sectores tradicionales. Paralelamente Génaro Borrego, presidente nacional de este partido, trató de impulsar una nueva alianza obrero-campesina y la creación de nuevas organizaciones como el Frente Nacional de Organizaciones Ciudadanas, la Coalición Nacional de Organizaciones Productivas y de Servicios y el Foro de Profesores y Técnicos, pero no fue posible debido a la resistencia mostrada por las agrupaciones priistas tradicionales que veían disminuidas sus parcelas de poder.

La guía filosófica del liberalismo social y la solidaridad; como base argumental para acabar con el partido de Estado, implicó admitir que el PRI había jugado este rol. Pero en esencia no cambió

nada en éste partido, pues siguió controlado por el Presidente. La inestabilidad dada también por los constantes cambios de dirigencia en el sexenio (Luis Donaldo Colosio, Génao Borrego, Fernando Ortiz Arana) hicieron más graves los problemas al interior del partido. Por otro lado la pugna entre el grupo salinista y los políticos tradicionales del PRI continuó vigente, disminuida en algunos periodos pero sin erradicarse.

Tradicionalmente el PRI ha desarrollado un papel dado por determinaciones históricas que condicionaron sus funciones en el régimen político mexicano, funcionó como el instrumento privilegiado para organizar la legitimación electoral de la élite posrevolucionaria en un esquema de cooptación corporativa que excluyó a nuevas identidades sociales, sobre todo a partir de la década de los 70's, de ahí que se le denomine como partido de Estado.

Esta funcionalidad política es precisamente uno de los elementos que complicaron su transformación en el sexenio salinista, pues su reto fundamental era convertirse en un partido de representación y no de integración, es decir definiendo una nueva identidad colectiva capaz de aglutinar nuevas formas de liderazgo y representación, ello requiere de autonomía frente al Ejecutivo (Villa, 1991). A su vez, la autenticidad y legitimidad revolucionaria y nacionalista que le eran indiscutibles hoy son punto de controversia. En esta perspectiva la reforma del PRI se impulsó como una respuesta al agotamiento de la versión estatista de la Revolución que hizo el salinismo. La gran contradicción fue que para que el PRI cambiara de fondo se requería revertir la forma de régimen, cuyo componente esencial es el partido y este elemento no fue tocado por el salinismo en términos reales.

1. 3. 4. El TLC y la apertura económica

Las razones del Libre Comercio con América del Norte las fundamentó el gobierno salinista en los siguientes datos: nuestros principales mercados de exportación se encontraban en un 83% en América del Norte; nuestros proveedores en un 72.9%, la inversión extranjera de esta procedencia en un 62.9% (Blanco, 1994), las razones internas se sentaron en ver al TLC como un elemento para salir de la crisis económica; y las externas, en la globalización y la intensa competencia entre países por el mercado. En este aspecto el inicio del proceso se dio cuando en agosto de 1986, México ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), organismo creado para promover la liberalización comercial. El TLC colocó a México como un país pionero en materia de negociación internacional, no obstante la prisa por su aprobación llevó a una negociación muy desventajosa para nuestro país.

El 5 de febrero de 1991 México, Estados Unidos y Canadá anunciaron simultáneamente su decisión de iniciar negociaciones trilaterales para crear una zona de libre comercio en el territorio de las tres naciones. La reunión ministerial efectuada en Toronto, Canadá el 12 de junio de 1991 fue el espacio de formalización de las negociaciones en 6 grandes áreas: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias.

El 14 de septiembre de 1993 se firmaron los acuerdos paralelos del TLC en materia laboral y ambiental, por parte de los presidentes de los tres países, con ello se dieron por concluidas las negociaciones para entrar en su fase final de aprobación legislativa en Estados Unidos y de ratificación del Senado en México; en el caso de Canadá el Tratado con Estados Unidos había sido ratificado por el parlamento en mayo de 1993, por lo que no era necesario realizar trámites adicionales para darle continuidad con la incorporación de México.

Paralelo a la negociación del TLC se generó gran incertidumbre en relación a su continuidad, pues, Bush no obtuvo la reelección el 3 de noviembre de 1992. A pesar de que el discurso político de Salinas y Bush era muy semejante, el triunfo demócrata fue un elemento que no se consideró por parte de los asesores mexicanos, incluso no se habían establecido contactos previos con representantes de este partido. Por otra parte Brian Mulroney renunció en 1993 a la dirigencia de su país y a la presidencia del partido conservador. Estos elementos aunados a numerosos grupos opositores al Tratado en los tres países abrían posibilidades de reapertura en las negociaciones (Apanco, 1994).

Este escenario complicaba los objetivos salinistas de asegurar una sucesión presidencial asentada en la aprobación del TLC que diera a Carlos Salinas una imagen de estadista destacado, de promotor de la modernización y que le hiciera pasar a la historia como el hombre que incorporó a México al primer mundo. Puesto que, en el TLC se basaba su estrategia para provocar el fomento de exportaciones no petroleras y la eliminación de restricciones no arancelarias (argumento central de su Plan Nacional de Desarrollo) que llevarán a la reactivación económica del país, con un incremento directo en el bienestar de la población.

Finalmente el acuerdo fue aprobado en un marco desventajoso para nuestro país, pues se privilegió su puesta en marcha sin tomar en cuenta aspectos tales como: mecanismos para legalizar la movilidad laboral de la fuerza de trabajo mexicana hacia los Estados Unidos; mecanismos compensatorios para asegurar un flujo costeable y adecuado de mercancías y servicios (sobre todo en el sector agropecuario); y recursos necesarios para la reconversión industrial de la infraestructura de nuestro país, entre otros. El no negociar estos elementos dejaba sin una estructura firme a los productores mexicanos para poder competir igualmente con nuestros vecinos del norte, una vez que se fueran dando la eliminación paulatina de las barreras arancelarias y no arancelarias, llevando

a nuestro país a situarse en el largo plazo, básicamente como importador de bienes y servicios en el marco del Tratado.

El TLC fue puesto en marcha el mismo día que estalló la rebelión chiapaneca, el 1º de enero de 1994, sus efectos e impacto en la economía del país, en los términos señalados por Salinas, están aún en la mesa del debate.

C. DEFINICIONES COYUNTURALES EN UN ESCENARIO DE CRISIS POLITICA

Si bien los últimos acontecimientos políticos suscitados en México y las implicaciones que estos tendrán en el tránsito hacia la democracia, se encuentran aún en la mesa del debate, este último capítulo constituye una interpretación sobre la crisis política suscitada en 1994 y su impacto en el proyecto de reforma estatal emprendido durante la administración de Carlos Salinas de Gortari.

Se nutre del análisis diario de la información publicada en la prensa escrita y de las opiniones de destacados especialistas políticos. Este apartado pretende ser también, un ejercicio que recupere la función del sociólogo como analista político en el marco de la coyuntura y los estudios de proyección del futuro. El cual de ninguna forma pretende ser conclusivo sino una contribución a la interpretación del diario acontecer y a la generación de proyectos sobre el futuro inmediato del país.

El por qué me planteo abordar este último capítulo bajo este método tiene que ver con mostrar las posibilidades amplias del estudio de coyuntura y la prospectiva para apoyar el análisis teórico del científico social, en forma cotidiana. Este sería el primer espacio de evidencia empírica fortalecida en la documentación y en los estudios de opinión que puede orientar la función del sociólogo como asesor político. Por otra parte, también pretendo acercarme a una definición de la nueva forma de Estado sentando algunos elementos necesarios para que ésta se dé en el futuro próximo bajo un esquema democratizador.

Cabe señalar que este tipo de estudios son utilizados profesionalmente por analistas políticos y periodistas de reconocido prestigio en el análisis de los procesos políticos. Bajo estas consideraciones, el estudio de coyuntura cobra una relevancia inusitada para la definición cotidiana del comportamiento de los actores políticos, para proyectar posibles conductas en la definición de políticas y tomar decisiones tanto dentro de la administración pública como en la misma iniciativa privada.

Los conceptos de tipo de régimen, tipo de sistema político, bloque o élite en el poder, fundamentos de la hegemonía y fundamentos de la legitimidad serán cruzados con los roles de los actores políticos definidos con anterioridad. Así como las líneas básicas de la política social, el papel del Estado en la prestación de servicios públicos y los canales y grupos de gestión de la demanda social; y las características del modelo económico en relación al proceso internacional de globalización y mundialización de la economía.

Es decir, cada uno de los escenarios presentados en el último capítulo de esta segunda parte, va a implicar una configuración específica de la forma de Estado. Los escenarios se construyeron a partir de las siguientes interrogantes: ¿Qué papel tendrían que asumir las fuerzas sociales para que esta forma de estado se dé? ¿Cuáles serían sus ventajas y desventajas? ¿Sus repercusiones internacionales? ¿Cómo orientar el proceso que vive el país hacia esta forma de Estado, qué tendría que hacerse?

En este aspecto hay un elemento más que señalar sobre los juicios de valor, ha sido ampliamente cuestionado el que un científico social se deje llevar por juicios de valor específicos, no obstante la neutralidad valorativa total es imposible en una perspectiva en la que el cientista es también un ciudadano, y más difícil aún cuando hablamos de la definición de un proyecto de nación del cual formamos parte. Lo que sí no podemos permitir es la falta de objetividad en estos planteamientos.

Sobre la prospectiva hay también un terreno amplio que se desarrolla en este tipo de análisis que tiene que ver con la capacidad de propuesta, de construcción de opciones para la vida política y social. Este elemento es de gran valor humano y académico, pues posibilita la búsqueda de rutas mejores para el desarrollo de la vida humana en el marco social. Es indiscutible que estudios como estos han sido utilizados con fines de lucro, de manipulación e incluso espionaje, no obstante es la otra cara de la moneda en el terreno de la ciencia.

1. Polarización y desigualdad

La reforma salinista planteó el saneamiento de las finanzas públicas, renegociación de la deuda externa, abrir la economía al mercado mundial, promover la inversión extranjera y reducir la estructura administrativa del Estado revitalizando las funciones públicas. El objetivo central del proyecto salinista fue cubrir la retirada del Estado con el liderazgo político, económico y cultural del gran capital trasnacional, puesto que el estatismo había mantenido acotada a la burguesía nacional, en un papel de dependencia y vulnerabilidad. Sin embargo, la propuesta salinista viene a debilitarla aún más y a favorecer intereses trasnacionales y del grupo de empresarios que incrementaron sus capitales notablemente en este sexenio (ver cuadro 7), de ahí que se favorecieran los cambios en el terreno económico.

La reorientación en las políticas de gasto y la reactualización de las capacidades de pago de México con respecto al exterior, aunque tuvieron alcances en apariencia positivos, hasta antes de la devaluación de diciembre de 1994, en la consolidación fiscal, saneamiento de las finanzas públicas, control de la inflación y crecimiento económico no han logrado revertir el proceso de concentración del ingreso y la profundidad de las disparidades sociales generadas en años precedentes.

La estabilización de precios fue valorada como un gran logro del salinismo, se dio a costa de una sobrevaluación del peso que creó un incremento en el déficit externo. Es decir, la prosperidad aparente se fundamentó en un desbalance en el intercambio de México con el resto del mundo. A ello el salinismo no le dio importancia, pues afirmaba que el ahorro de capitales externos en México suplirían el desbalance, el cual se promovió a costa de altas tasas de interés. La mayor parte de ese ahorro no se invirtió en el desarrollo del país sino en la especulación. Por ello, estos capitales salieron del país cuando calcularon que la sobrevaluación del peso no resistiría más.

Cuadro 7

Bilionarios en Dólares Americanos en México

Nombre	Empresa (s)	Fortuna Estimada en Billones de Dólares
Carlos Slim Helu	Grupo Carso	\$ 6,600.00
Emilio Azcárraga Milmo y Familia	Grupo Televisa	5,400.00
Familia Zambrano	CEMEX	3,100.00
Algo Penala y Familia	Grupo USA	2,500.00
Jerónimo Arango Arias	Grupo CIFRA	2,200.00
Alfonso Romo Garza	Pulsar Internacional	2,200.00
Alberto Bailleres	Peñoles, El Palacio de Hierro, Grupo Nacional Provincial	1,900.00
Pablo Arámburuzabala	Grupo Modelo	1,600.00
Familia González Nosa	Grupo Comercial Mexicana	1,500.00
Familia Molina	Consorcio Escorpión	1,400.00
Adrián Sada González y Familia	Vitro, Grupo Financiero Serfin	1,300.00
Ángel Louada Gómez	Grupo Gigante	1,300.00
Familia Salinas Piego	Televisión Azteca, Grupo Elektra	1,200.00
Familia Garza Sada	Grupo Alfa	1,200.00
Familia Servitje Sendra	Grupo Industrial Bimbo	1,200.00
Roberto González Barrera	Grupo Maseca, Banorte	1,100.00
Jorge Larrea Ortega	Grupo Industrial Minera México	1,100.00
Familia Garza Laguna	Visa, Grupo Financiero Bancomer	1,100.00
Antonio y Moisés Cusco Ariño	Telefonos de México y otras	1,000.00
Familia Martínez Huitron	Grupo SÍDEK, Grupo Financiero BANACCI	1,000.00
Familia Franco	Grupo INFRA	1,000.00
David y Adrián Peñaloza	TRIBASA	1,000.00
Roberto Fernández Ramírez	Grupo Financiero BABACCI	1,000.00
Alfredo Harp Helu	Grupo Financiero BABACCI	1,000.00

Fuente: DECELIS; Contreras Rafael. *Del Neoliberalismo a la Neorevolución*. México, EDI Grupo, 1996.

De acuerdo con Rafael Decelis (1996) en el sexenio de Salinas, algunas familias y personajes mexicanos se integraron a la lista de supermillonarios del mundo (Veáse cuadro 8). En contraste, 40% de la población no sólo ha visto aumentar su condición de pobreza sino que su desempeño productivo no llegó a representar siquiera 13% del ingreso total. Por otra parte, INEGI calculó que en 1995 había 2, 625, 000 desempleados, lo que es igual al 6.6% de la PEA, que es de 36.1 millones. Si se toman en cuenta a subempleados y desempleados, la cifra llega a más del 40% de la PEA (Acevedo, 1993).

Cuadro 8
Billonarios en Dólares a Nivel Mundial

PAIS	BILLONARIOS (1)	PIB (2)	% (3)	IPC (4)	%
Estados Unidos	101	5,671	100.0	22,600	82.2
Alemania	34	1,499	26.4	18,589	68.7
Japón	34	3,348	59.0	26,930	99.6
México	24	277	4.9	3,077	11.4
Canadá	10	561	9.9	20,440	75.6
Francia	9	1,020	17.9	17,730	65.6
Suiza	7	187	3.3	27,041	100.0
Italia	6	945	16.7	16,394	61.4
Brasil	5	414	7.3	1,135	4.2
Inglaterra	5	807	14.2	13,888	51.4
Corea	3	728	12.8	6,740	24.9
España	3	444	7.8	11,351	41.9

Fuente: DECELIS; Contreras Rafael, *Del Neoliberalismo a la Neurevolución*, México, EDIGrupos, 1996.

- (1) Número de billonarios
- (2) 1994 miles de millones de dólares
- (3) Estados Unidos=100% del PIB 5,671
- (4) Ingreso per cápita en dólares
- (5) Suiza= 100% del IPC 27,041

Al romperse la estabilidad cambiaria también se vio afectada la estabilidad de precios. La inflación había llegado a más de 150% anual en la 2a mitad de los 80's, en 1991 bajo a 18% y al final del salinismo alcanzó 1%. No obstante en 1995 se calculó entre 45 y 50%. La deuda externa que se decía había disminuido aumentó en 1995 (Ver cuadro 9). En 1993 el salario mínimo equivalía al de 1989 (Meyer, 1995). En síntesis, se propagó una economía ficción, al déficit comercial se le llamó superávit de confianza

externa en México, irrealidad que se maneja para ganar las elecciones de 1994 y para promover la candidatura de Salinas a la presidencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Cuadro 9
Deuda neta del Sector Público consolidada con el Banco de México 1/
(Millones de nuevos pesos)

Año	Deuda neta del Sector Público	Interna	Externa
1985	36,877.7	10,111.3	26,766.4
1986	92,689.5	22,454.9	70,234.6
1987	221,734.4	53,236.8	168,497.6
1988	266,718.4	78,209.9	188,508.5
1989	308,759.0	99,009.4	209,749.6
1990	335,518.2	133,722.7	201,795.5
1991	314,355.4	137,790.4	176,565.5
1992	251,110.5	85,469.1	165,641.3
1993	245,160.9	96,272.4	148,888.5
1994	453,136.9	67,656.2	385,480.7
1995 2/	559,543.6	16,542.8	543,000.8

Fuente: ZEDILLO, Ponce de León Ernesto, *Primer Informe de Gobierno*, Anexo, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 1995, p. 53.

1/ Excluye de la deuda bruta total, los depósitos y disponibilidad del sector público, así como los activos internacionales del Instituto central
 2/ Cifras preliminares al mes de junio.

La administración de Salinas se enfrentó con una población que demandaba más espacios de educación, empleo, salud, alimentación y nuevos espacios de participación política, que al no haber sido proporcionados en cantidad y calidad suficiente por las administraciones anteriores, acumularon una gran irritación social que fue visible en el proceso electoral del 6 de julio de 1988. En este sentido el sistema político mexicano se caracterizó en esta administración por una lucha entre autoritarismo y democratización, la cual adquirió modalidades peculiares en el marco del modelo económico.

Las dudas sobre la legitimidad de las elecciones propiciaron un proceso de reconstrucción del presidencialismo autoritario (Meyer, 1995) en donde, para recuperar el poder, Salinas asumió el control directo de todos los procesos claves, lo que lo llevó a debilitar algunos instrumentos que se consideraron

como estratégicas para la gobernabilidad desde la época posrevolucionario.¹⁰⁰ Con la rebelión chiapaneca y el asesinato del candidato presidencial Luis Donald Colosio, éste debilitamiento institucional dejó a la presidencia en una situación de extrema vulnerabilidad.

2. El conflicto armado

El conflicto chiapaneco iniciado el 1° de enero de 1994 constituyó la primera revolución posmoderna de América Latina que manifestó el fracaso de las instituciones. Esta rebelión fue un catalizador para que renacieran y surgieran organizaciones y grupos indígenas, la sociedad civil emergió como un fuerza con una gran voz, capaz de detener la masacre. Un elemento distintivo del movimiento chiapaneco se sitúa en la naturaleza de sus demandas; son banderas universales para cualquier ciudadano del país que sea: Democracia y Justicia. Chiapas trajo a colación la persistencia de uno de los grandes mitos de la Revolución enraizados en la cultura política¹⁰¹ mexicana: la fascinación ante la violencia como instrumento de cambio inmediato. El levantamiento adquirió una enorme popularidad al poner al descubierto la legitimidad que tiene defender las causas de los pobres, la cual también está arraigada en esa misma cultura política.

¹⁰⁰ El gabinete sufrió cerca de 100 cambios, se efectuaron cerca de 17 sustituciones de gobernadores, se debilitaron las instituciones corporativas, se limitó la capacidad gestora tradicional del priismo que pasó a manos del PRONASOL, incluso en las diferentes instituciones gubernamentales había un control directo sobre la designación de funcionarios hasta el nivel de Directores Generales. Vid. Lorenza Meyer, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del Sistema Político Mexicano*, México, 1995, Océano.

¹⁰¹ "La cultura política es una de las bisagras que relaciona a la sociedad con el poder; contiene los valores, las actitudes, los comportamientos, los símbolos que inspira el poder a los individuos, sobre los cuales se apoya en buena medida la capacidad de la autoridad para dominar o para gobernar. La cultura política es entonces la manera como los gobernados entienden y se relacionan con sus gobernantes y viceversa. Por consiguiente, cada forma de organización del poder genera y alimenta un cierto tipo de cultura política; los totalitarismos, los autoritarismos, se sustentan en valores, símbolos, patrones de comportamiento que corresponden, por ejemplo, a una cultura de sumisión por parte de los gobernados, de no participación o de relación muy tenue con los gobernantes. En este tipo de culturas políticas los gobernados se ven a sí mismos como súbditos del poder y no como ciudadanos. La democracia en cambio se apoya en una cultura cívica, que es una cultura de participación en la que los gobernados se sienten afectados y participan en los asuntos públicos." "Autoritarismo en crisis," entrevista a Soledad Lauzeza, Periódico *Reforma*, (Suplemento El Ángel), 20 de noviembre de 1994, pp. 19-20.

Con la caída del socialismo real y el triunfo del neoliberalismo se está dando una reevaluación de los medios y fines, de las particularidades de cada sociedad. En esta perspectiva el reto de la izquierda está en la generación de proyectos viables distintos al neoliberalismo. El EZLN articuló a diversos grupos para discutir sobre ese proyecto, sobre la agenda nacional en la selva con la Convención Nacional Democrática del 6 de agosto de 1994. La gran conclusión fue la necesidad de dejar atrás el sistema político de partido de Estado. Con Chiapas se aceleró el declive de Salinas y se revivieron todas las facturas pendientes que dejó en la clase política. Aún con el control que quiso mantener a través de Camacho Solís como Comisionado de Paz y el exilio forzado de José Córdoba Montoya.

El origen del conflicto chiapaneco no era sólo de marginación indígena y de falta de servicios se vinculaba fundamentalmente con elementos políticos, pues en Chiapas se atendió socialmente a la población, se ejercieron cuantiosos recursos pero se conservaron y fortalecieron las estructuras políticas y sociales autoritarias, corruptas y oligárquicas. El EZLN manifestó una línea política inédita en América Latina: ser el brazo armado del pueblo para imponer lo que intelectuales, partidos y movimientos sociales no han conseguido, la democratización de las instituciones. Su postura es reformista, no pretenden acceder al poder, ni llegar a la vía socialista como las tradicionales guerrillas latinoamericanas. El uso de las armas ha estado vinculado tácticamente con una sociedad civil que les protege, pues no toman posiciones ni confrontan al enemigo, sobreviven de la opinión pública nacional e internacional. La demanda de Chiapas es de apertura política nacional, quizás por ello tuvo tanto eco en la población.

"Los nuevos movimientos sociales (técnicos, regionalistas, ecologistas, feministas, pacifistas, juveniles, etc.) son difíciles de absorber en las prácticas competitivas de los partidos, y comparten entre sí dos características. En primer lugar, sus proyectos y reivindicaciones no se basan en una posición contractual colectiva sobre bienes o mercado de trabajo, sino que su denominador común es un sentido de identidad colectiva, bien en su acción o en su

Segunda parte

C. Definiciones Coyunturales en México en un Escenario de Crisis Política

organización, subrayada a menudo por concepciones adscriptivas y naturalistas del sí mismo colectivo en términos de edad, sexo y nación. En segundo lugar, no piden representación por la que su estatus podría ser mejorado o protegido, sino autonomía, de aquí que su lucha se mueva fuera de la arena de la democracia competitiva.” (Picó, 1987, 109).

La solución al conflicto ha tenido dos vertientes: una institucional, definida por Salinas que circunscribía la solución del conflicto al ámbito de Chiapas para luego resolver otras demandas más generales. Y dos, vincular el pliego petitorio chiapaneco con la agenda democrática nacional, impulsada por los zapatistas y los grupos y organizaciones que le apoyan.

Las negociaciones sobre la elección en Chiapas se vincularon estrechamente con la cuarta reforma electoral del sexenio y el diálogo nacional entre partidos.

El movimiento del EZLN articuló numerosas expectativas y simpatías de grupos campesinos indígenas, debido al rezago rural que vive el campo y la cancelación del reparto agrario. Chiapas constituyó una pauta importante en la definición del movimiento campesino de los 90's, el cual se está rearticulando en función de: la demanda por la tierra, el rechazo al artículo 27 constitucional, contra la política económica que ha restado apoyos al campo y que ha deteriorado aún más los niveles de vida de esta población, junto con exigencias indígenas de respeto a su cultura, formas de propiedad, trabajo y gobierno.

El elemento más sobresaliente con la emergencia del movimiento zapatista y su declaración de guerra, fue evidenciar el gran rezago social que coexistía con los planteamientos de modernización y grandes avances del país que el Expresidente Salinas de Gortari difundió internacionalmente.

3. La sucesión presidencial de 1994

En la sucesión no sólo estaba en juego la nominación de un hombre sino el que ésta figura asegurará a Salinas la continuidad de su proyecto de reforma y la permanencia de la élite que ascendió con Miguel de la Madrid Hurtado y se consolidó en su administración, es decir buscando la forma de mantenerse en el poder. Los posibles candidatos a suceder a Salinas pertenecían en mayor o menor medida al grupo compacto original que ascendió con Salinas, todos egresados de universidades privadas o con posgrados en el exterior y con una concepción homogénea del proyecto económico y político.

En este marco se perfilaron personajes como Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Manuel Camacho Solís, Regente de la Ciudad de México y Comisionado para la Paz en Chiapas; Emilio Lozoya Thalman Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación Pública; Luis Donaldo Colosio Murrieta, Presidente Nacional del PRI y Senador por Sonora (1988-1992), Secretario de Desarrollo Social; Emilio Gamboa Patrón, Director General de Infonavit (1988-1991), Director General del IMSS (1991-1993), Secretario de Comunicaciones y Transportes; Patrocinio González Blanco Garrido, Gobernador de Chiapas, Secretario de Gobernación.

La misma sucesión se vio acotada por el presidencialismo, pues se reforzaron las atribuciones presidenciales, en un espacio de alianzas y esquemas institucionales alterado por un programa económico que no logró revertir la crisis económica, ni cumplió sus ofertas de democracia y modernización. A estos elementos se sumaron las dificultades del Partido Revolucionario Institucional.

El PRI quedó inmerso entre la crisis y la modernización, pues las iniciativas de Salinas de modernizar al PRI fueron más decretos controlados por él, que modificaciones nacidas del convencimiento partidista y de la discusión de su pertinencia por sus militantes. Se dio un proceso contradictorio en el que

se impulsaba la democratización del PRI y se incrementaba la intromisión presidencial en la vida interna del partido, restándole autonomía y mínimos procedimientos democráticos.

Se alteró la relación entre el Presidente y las clases políticas regionales hubo 17 gobernadores removidos por orden presidencial, 6 por conflictos que ponían en riesgo la figura presidencial (S. L. P., Gto., Mich., Yuc., Tab., y Chis.) y 2 con doble interinato (S.L.P. y Chis.).

La lucha entre el grupo salinista y los dirigentes corporativos, fue vista como la lucha por acabar con los problemas de la nación, adjudicados a este grupo. Esta perspectiva implicó reducir las cuotas de poder de los sectores tradicionales, el impulso de un nuevo esquema organizativo de la militancia del PRI, a partir de tres grandes movimientos: la Alianza Obrero-Campesina, el Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos y el Movimiento Territorial, los cuales integrarían a su vez, a los sectores tradicionales y abarcarían otros sectores de la población.

El modelo del partido se basaba en el Movimiento Territorial, constituido en febrero de 1993, que buscaba acercar nuevos líderes naturales al PRI, sin enfrentarse con viejos cacicazgos para recuperar espacios perdidos por el partido. La CTM se negó a participar y restringió el campo de acción del Movimiento Territorial al sector urbano popular. Previo al nombramiento del sucesor de Salinas, el PRI estaba convertido en especie de caja de resonancia del Ejecutivo, en un instrumento para operar los propósitos del salinismo.

El candidato fue definido a partir de tres grandes camarillas políticas que confluían en torno al Ejecutivo Federal:

La cordobista: Este grupo fue el más poderoso y expandido, lo encabezó José Córdoba Montoya, asesor presidencial, encargado en los hechos de la seguridad nacional, política interna, relaciones con los Estados Unidos, el acercamiento con la jerarquía católica, de las negociaciones con el PAN y del control

del PRI. Este eje se inclinaba por Luis Donaldo Colosio Murrieta y en segundo término por Ernesto Zedillo Ponce de León. Manuel Camacho Solís constituyó su enemigo mayor. Esta línea fue respaldada por Carlos Rojas, titular de la SEDESOL, sustituto de Luis Donaldo Colosio en esta dependencia.

El grupo aspísta: En segundo lugar de influencia se encontraba un hombre con amplias preferencias dentro de la élite empresarial salinista, del circuito financiero de Washington y de los feudos políticos (Camacho 1974a) más fuertes del país. Tenía un amplio poder de negociación al manejar los egresos e ingresos de la federación.

El camachista: En un primer momento se consideró como el más importante del sexenio, pero fue desplazado en la medida en que Salinas optó por ejercer un proyecto personal y transexenal. Tuvo una fuerte influencia en los sectores medios del PRI y se le consideró como una figura política fuerte con posibilidades de un liderazgo competitivo ante un escenario altamente competitivo con el neocardenismo.

Al ser designado Luis Donaldo Colosio se generó una primer ruptura con Camacho. Con su designación como comisionado de Paz en Chiapas, el mismo día en que inició Colosio oficialmente su campaña, revive como figura política y se opaca la candidatura de Colosio, en tanto Córdoba es enviado al exilio. Estas decisiones generaron dudas sobre un posible relevo de Camacho a la candidatura presidencial. Colosio se determinó a fijar límites frente al presidente de la República y entonces es asesinado en marzo de 1994 en Lomas Taurinas. Con él muere también la posibilidad camachista, el eje aspísta intenta ganar la nominación y se da un intenso reacomodo al interior del PRI. Salinas optó por reffrendar el poder de Córdoba a través de Ernesto Zedillo, su candidatura inmadura en términos de expansión política, se convierte en presa de los feudos políticos más poderosos que deciden pactar con él.

Con el asesinato de Luis Donaldo Colosio se debilitó aún más la credibilidad social en el sistema político, se dio un vacío de poder pues se redujó la eficacia política del salinismo. Así el segundo destape

presentó a un candidato débil, en un marco de incertidumbre ante el homicidio e inestabilidad y resentimiento de los militantes del Partido Revolucionario Institucional.

El asesinato de Colosio dejó la crisis política más grave de la historia del país desde los años 20's. Colosio se adelantó, aceleró los ritmos del proceso sucesorio para independizarse y deslindar de Salinas sin haber consolidado aún los recursos y medios para hacerlo; su planteamiento sobre la reforma del poder fue el eje de separación estratégico. Se empezaron a generar rumores de que Colosio no quería gobernar con la misma gente, de que sería un candidato de oposición. El sistema político perdió sincronización pues la maquinaria de seguridad, el mecanismo sucesorio, las lealtades e instituciones que garantizaron históricamente la estabilidad mexicana, se volvieron obsoletos (Castañeda, 1995). La estabilidad y el orden quedaron en entredicho.

Más allá de las hipótesis de las fiscalías especiales a las que se les ha encomendado el seguimiento del caso Colosio, de las sostenidas por la Comisión Legislativa integrada para este mismo fin y de las señaladas por el Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, en la opinión pública prevalece la idea de que el sistema mató a Colosio, se habla de vinculación con el narcotráfico, de narcopolítica, corrupción, sectores empresariales involucrados, así como de nuevos ricos regionales, en donde se dice que las privatizaciones facilitaron el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero. Y mientras no se avance en la clarificación de estos sucesos, restarán credibilidad a la administración zedillista.

El descontento del PRI no impidió que operará disciplinadamente ante una nueva designación del Ejecutivo Federal del candidato a la Presidencia de la República. El sistema político estaba basado en parámetros autoritarios, ya no fue capaz de dar respuesta a las condiciones actuales, se dio una gran tensión en el sistema. Por lo que el proceso sucesorio se aceleró para evitar desprendimientos en este partido al estilo de la Corriente Democrática, que ya se habían dado anteriormente por ejemplo con el

desprendimiento de Demetrio Sodi de la Tijera, por lo que se llamó a la disciplina y unidad partidista y ello se reflejó en los desplegados aparecidos en la prensa en apoyo a Zedillo.

Lo que se haya en el centro de la crisis es el viejo método de sucesión presidencial, así como la hegemonía del PRI, pues sobre ella se montó el régimen político mexicano que siguió a la Revolución y sobre ella se construyó la estabilidad política por varios años. Las certezas que ese régimen había generado pactadas a partir del poder presidencial mediante arreglos corporativos, fueron cuestionadas de fondo.

Zedillo representaba continuidad y aceptación en el exterior por haber pertenecido al círculo interno salinista, por su formación en Yale, que brindaba garantías en la continuidad del proyecto.

Algunos acontecimientos que antecedieron la designación de Zedillo tuvieron que ver con la desmoralización de la opinión pública y la confluencia de un grupo de académicos y escritores, políticos, activistas de movimientos sociales y ciudadanos que se integraron en el Grupo San Angel, buscando llenar el vacío político e intelectual generado a raíz de la crisis política.

Este grupo tiene 3 vertientes de origen: la confluencia de integrantes de organizaciones construidas 3 años atrás: Acude, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Plebiscito del D. F. en marzo de 1993, 20 Compromisos por la Democracia; redes de contacto y amistad de Carlos Fuentes; y funcionarios, políticos, profesionistas e intelectuales cercanos al sistema. De estas fuentes se desprendió un proyecto y un esfuerzo de concertación por lograr la transición democrática en México, bajo la premisa de lograr una transición negociada entre los 3 candidatos y el gobierno saliente que permitiera desatar un proceso de construcción de la democracia en México. No obstante el peso conceptual de la transición se le dio a las elecciones, al mecanismo electoral, lo cual era sólo una parte del proceso.

Cuando Zedillo comenzaba a perfilar su propio gobierno ocurre un segundo asesinato en el seno de la élite. José Francisco Ruiz Massieu en septiembre de 1994, miembro del grupo salinista original y

destinado a ser el interlocutor político del zedillismo frente a otras fuerzas. Este suceso sumado al magnicidio perpetrado en contra de Luis donaldo Colosio, propiciaron tres graves crisis (Ramos, 1993):

1. **De cohesión y continuidad:** Zedillo quizá ampararse en el cordobismo que aún con su desprestigio se mantiene como eje principal de su gobierno (Rojas se mantuvo en SEDESOL). no obstante el grupo compacto salinista se encontró fracturado, desarticulado. La dificultad de establecer otro sistema de lealtades, sin correr el riesgo de posibles crisis de legitimidad, requería del establecimiento de un nuevo sistema de acuerdos y motivaciones, con órganos distintos de mediación con un potencial político y social distinto al tradicional. Ello implicaba no el desmantelamiento de las corporaciones oficionales sino su transformación en base a un sistema de lealtades distinto que tendría que redefinir la relación de los sindicatos con sus agremiados y con el sistema político.
2. **De mando, de reproducción del poder:** Zedillo no estaba maduro para tomar el poder presidencial sobre la gran sociedad salinista, pues no contaba con experiencia en cargos de elección popula, viéndose aún más limitado por la caída del esquema económico. Esta crisis tiene que ver con tres elementos: un replanteamiento del proyecto nacional, el descarrilamiento de las lealtades personales y de las camarillas políticas y un cambio de perfil en las formas de reclutamiento de la política. Esto implicó establecer un nuevo pacto político.
3. **De credibilidad:** ante la impunidad y la estabilidad económica. El Secretario de Hacienda Jaime Serra Puche afirmó en la Cámara de Diputados que no pensaba realizar una devaluación y a unos días más, el 20 de diciembre se anunció la ampliación de la banda de flotación del peso frente al dólar que término en una gran devaluación; con esta devaluación se rompe el pacto de los multimillonarios con el salinismo.

Estas crisis hicieron que la campaña presidencial del candidato priísta se centrara en las opciones de futuro y no al juicio del pasado, el cual era desfavorable ampliamente. En esta dimensión la oposición se encontró con una gran limitante: carencia de cuadros, recursos, experiencia e información para formular propuestas específicas y presentarlas de manera creíble. Por definición, un partido con más de medio siglo en el poder, llevaba ventaja en este aspecto.

La campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional terminó centrada en el porvenir, sin que el candidato Zedillo revelará claramente que iba a hacer pero se decía "sabía como hacerlo". Esta maniobra incidió en la subjetividad colectiva, generando temor y fijando la atención no en el futuro como continuidad del salinismo del pasado, sino en el futuro a cargo de Cárdenas o Cevallos. En esta perspectiva la oposición fue incapaz de convencer al electorado de que la inestabilidad y la violencia se generaron por los errores cometidos por el grupo gobernante, y no al mañana si se daba un triunfo de la oposición. Se dice que quien estuvo detrás de esta manipulación fue el mismo Salinas para asegurar que se cancelara la demanda de juicio político en su contra (Castañeda 1995).

A partir del debate televisivo emergieron varias consideraciones en la opinión pública: Diego Fernández de Cevallos fue visto como el gran triunfador. Dos candidatos se manejaron inadecuadamente: uno con sobrepreparación y manejo excesivo de las cámaras que le resto naturalidad (Zedillo) y al otro le faltó preparación, se manejo en la improvisación, sin control del escenario y se centró en la confrontación (Cárdenas). El resultado final pareció radicar en dos candidatos con base social y un proyecto con cierta coherencia, uno que aseguraba la continuidad del salinismo y otro, que proponía su rectificación a partir de un mayor apego al nacionalismo y los principios revolucionarios frente a otro candidato moderno, carismático para la televisión pero sin proyecto (Cevallos). Ello se vio reflejado en el casi retiro de éste último, pues, a dos meses de realizarse las elecciones disminuyó notablemente sus actividades de campaña.

4. Marco coyuntural en la administración de Ernesto Zedillo

Más allá de la discusión sobre el dimensionamiento estatal y su papel en la economía es un hecho que en el momento actual es difícil establecer diferencias entre estos límites y el papel que jugaron grupos financieros a nivel internacional en la determinación de políticas y rumbos en las naciones integradas a la llamada globalización, pareciera que nos encontramos ante grandes corporaciones sin rostro que determinan en mucho el rumbo de las naciones. Actualmente la economía se ha globalizado en bloques comerciales interdependientes que han eliminado barreras arancelarias e incluso alterado el mapa geopolítico.

Es previsible que continúen las luchas de los movimientos sociales, de organizaciones políticas e incluso armadas por presionar para que se den cambios más substanciales que consoliden la democratización de la vida política nacional. Esta consideración parte de que, la afluencia de votantes registrada el 21 de agosto de 1994 fue cercana al 78% del total del padrón electoral, cuando la tendencia había sido anteriormente del 40 y 45%, demostrando que los mexicanos optaron por la vía electoral y por la transición pacífica, por lo que habrá una fuerte presión ciudadana en este sentido.

Los llamados errores de diciembre asociados a la devaluación de 1994, tienen que ver con lo siguiente: El gobierno norteamericano para evitar que el ritmo de crecimiento de su economía llegará a revivir la inflación, puso en marcha una política de aumento en las tasas de interés, desde 1993 empezaron a subir los bonos a 3 meses y los de largo plazo (a 30 años), a partir del 1er trimestre de 1994. Este aumento sostenido y rápido provocó que los índices de intereses mexicanos y los norteamericanos estuvieran al mismo nivel, en el momento en que se anuncia la candidatura de Zedillo, ello motivó la fuga de capitales en julio de 1994, pues el país había dejado de presentar atractivos y no auguraba seguridad. A su vez, en octubre del mismo año el ritmo de crecimiento de las exportaciones se incrementó en 13% pero las importaciones crecieron al doble, debido a la sobrevaluación del peso y el gobierno salinista no tomó

medidas para devaluar y acotar estas consecuencias. En noviembre las reservas del Banco de México cayeron a la mitad de su monto en marzo de 1994, de 30 mil millones de dólares pasando a 15 mil. (Meyer, 1995).

Esta serie de errores se le atribuyeron a acontecimientos políticos relativamente inesperados (la rebelión zapatista, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu) aunque el móvil real fue el mal manejo de las variables económicas. La élite económica del más alto nivel no actuó a tiempo porque estaba de por medio la imagen que Salinas difundió de sí mismo al exterior como gran estadista y sus ambiciones personales por convertirse en el primer presidente de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. Una devaluación habría devaluado su propia imagen y pondría al descubierto los avances ficticios de sus reformas. Esta fue la primer gran herencia legada a la administración zedillista, en la que se manifiesta que nuestro sistema político presidencial expresa y resume los defectos y virtudes del presidente, del hombre del sistema y con ello, del sistema mismo. Confirmando que al término de cada sexenio se repite una condición de crisis.

“Las diferencias de productividad entre la economía mexicana y la de EU, aunadas a la sobrevaluación cambiaria, explican por qué la apertura de la economía llevó al crecimiento mostrado de las importaciones y el cambio drástico en la balanza comercial externa de 1987 a 1992. En 1987, las importaciones de mercancías eran de 12 mmd y pasaron a 48 mmd en 1992, es decir, se multiplicaron por cuatro en cinco años, situación que no se ha presentado en ninguna economía del mundo. La balanza comercial externa pasó de un superávit de 8.4 mmd en 1987 a una situación de déficit de 22 mmd en 1992. El déficit del comercio externo nunca antes había alcanzado en el país las magnitudes de 1991 a 1992, lo que refleja los estragos derivados de las políticas de economía abierta y tipo de cambio antiinflacionario, frente a los grandes

desequilibrios productivos y la baja productividad predominantes en la economía." (Huerta, 1993, 7).

Se negoció con los Estados Unidos una línea de crédito hasta por 20,000 millones de dólares. Con otros organismos multilaterales suman un total de 50 mil millones de dólares. La totalidad de estos recursos se utilizó para liquidar deuda de corto plazo y fortalecer las reservas internacionales de México (Zedillo, 1995).

El titular de SEDESOL admitió en julio de 1995 que PRONASOL atendió zonas que "probablemente no eran las que más apoyo requerían" (Enciso 1995, 27). Efectuando un análisis de los estados considerados como más pobres, en relación con los recursos asignados a Solidaridad, se nota un gran descenso si se descuenta la inflación anual entre 1994 y 1996. Los recursos asignados en 1996 para la atención de la pobreza son inferiores en términos reales en un 31.6% a los ejercidos en 1994 (Ver Cuadro10).

Cuadro 10
Recursos destinados en las entidades con mayores niveles de pobreza
(Millones de pesos de 1994)**

Estados	1994	1995	1996	95-94	96-94
Tlaxcala	267.2	173.1	152.4	-35.2%	-43.0%
Michoacán	476.7	347.4	287.9	-25.0	-39.6
Hidalgo	339.4	268.6	226.7	-20.9	-33.2
Guerrero	628.3	486.3	434.9	-22.6	-30.8
Oaxaca	612.0	533.7	460.0	-12.8	-24.8
Guajalato	238.7	168.2	189.0	-29.5	-20.8
Puebla	314.5	251.0	255.5	-20.2	-18.8
Chiapas	606.4	529.9	494.8	-12.6	-18.4
Veracruz	362.5	240.2	330.1	-33.7	-8.9
San Luis Potosí	208.8	189.2	190.7	-9.4	-8.7
Suma	4,054.6	3,197.6	3,197.6	-21.1	-25.5

Fuente: REFORMA con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, México, septiembre de 1996.

*Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, y a los montos canalizados de este Ramo a otras dependencias.

**Presupuesto autorizado para 1996. Las cifras fueron deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor promedio de cada año. Para este año se calculó el promedio con base a una inflación dic. -dic. de 24%.

El Programa Nacional de Solidaridad fue insuficiente para combatir la pobreza, sus recursos constituyeron un mecanismo compensatorio, los cuales han tenido un incremento reducido en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo, en comparación con el último año de su antecesor (Ver cuadro 11).

Cuadro 11
Recursos Ejercidos por El Ramo XXVI
Acciones para Superar la Pobreza 1/
(Miles de Nuevos Pesos)

	Total	Proyectos Produc.	Infraestructura para el Bienestar Social	Infraestructura Básica De Apoyo	Otros Programas
1985	177,090	30,065	93,396	38,609	14,630
1986	201,692	28,974	105,140	45,660	22,128
1987	509,217	51,166	263,903	114,480	79,668
1988	860,540	77,919	469,346	185,157	128,128
1989	1'630,041	166,314	998,118	312,830	192,779
1990	3'277,409	879,657	1'869,154	472,323	56,275
1991	5'185,822	990,863	3'157,081	890,985	146,893
1992	6'992,099	1'556,316	4'208,471	1'189,069	38,243
1993	8'258,071	1'873,787	5'215,117	1'114,103	55,964
1994	9'269,972	1'645,701	6'138,683	1'418,464	67,124
1995 2/	9'396,300	1'836,310	6'188,889	1'347,251	30,850

Fuente: ZEDILLO Ponce de León, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal*, 1o. Sep. 1995, México, Presidencia de la República.

1/ Incluye los recursos del Ramo XXVI ejercidos por otras dependencias y excluye en los años 1985-1988 las transferencias al DDF. Para los años 1985-1988 se denominó Desarrollo Regional; de 1989 a 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional; a partir de 1995 Acciones para Superar la Pobreza.

2/ Presupuesto autorizado

Los supuestos principales del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, en materia social son (Carrasco, 1995): un enfoque más integral (necesidades de servicios básicos e incorporación productiva), profundizando en la descentralización bajo los objetivos de propiciar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar, la calidad de vida, disminuir la pobreza y la exclusión social. El enfoque participativo se pone como eje de toda la política social y no sólo de las acciones vinculadas al combate a la pobreza. Se le da dimensión de política de Estado al desarrollo social.

Las limitaciones del Programa Nacional de Solidaridad señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, no son muy relevantes. El PND señala dos hechos: por un lado se presentaron limitaciones para lograr la concurrencia de todas las instancias públicas en los programas para atender a las regiones y los grupos de mayor prioridad; por otro lado, el proceso de fomento a las actividades productivas no avanzó con la celeridad necesaria (Carrasco, 1992).

En la administración de Zedillo se impulsa la Alianza para el Bienestar que plantea un nuevo acuerdo social cuyas bases se sustentan en la integralidad para que concurren todas las instancias del gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales, con la participación de organizaciones sociales, sindicatos y grupos empresariales que así lo deseen, en el combate a las expresiones y causas de la pobreza.

Esta política pretende avanzar en la ampliación y mejoramiento de los servicios básicos, lograr equilibrar el crecimiento y la distribución territorial de la población, lograr la integración y la homogeneidad en el desarrollo de las regiones y dar atención a la población prioritaria con mayores desventajas. A partir de la Alianza se pretende promover una ley de desarrollo social en la que se delimiten las acciones de coordinación y concurrencia de los tres niveles de gobierno y en la que se asegure la participación de los grupos sociales y las comunidades.

Convertir la lucha armada en lucha política se constituyó como el primer reto de la administración de Ernesto Zedillo, junto con la urgencia de dar respuesta a las demandas de un país más organizado y con mayores carencias económicas.

La presidencia de Zedillo ha manifestado una debilidad relativa, en donde se han abierto vacíos de poder que intentan llenar otros actores, tanto camarillas y cacicazgos como aquellas que impulsan la transición democrática. En este proceso una parte del poder presidencial ha sido transferida a estos actores y otra se ha evaporado. Este elemento da cuenta de un ciclo histórico, del agotamiento del autoritarismo

Segunda parte

C. Definiciones Coyunturales en México en un Escenario de Crisis Política

posrevolucionario (Meyer, 1995). Zedillo ha oscilado entre dos orientaciones: renovar y prolongar el autoritarismo o abrir bases democráticas. En esta coyuntura la fuente real de poder es la alta burocracia gubernamental y el PRI es sólo un instrumento. El riesgo de independizarse este partido, radica en el desplazamiento de la tecnocracia por cuadros corporativos.

El panorama con el cual Zedillo inició su gestión estuvo definido en gran medida por aspectos económicos: El crecimiento del PIB se dio en forma desigual en 1993 del 0.9%, en 1994 que fue año electoral del 3.5% y en 1995 recaía a -5.8%, considerando el promedio de los 6 primeros meses del año.¹⁰² A su vez, el desempleo en 1995 llegó al 6.6% de la PEA, es decir 2,625,000 personas desempleadas. En el segundo trimestre de 1995 se dieron pérdidas de casi 4 mil millones de pesos en la banca privatizada casi en quiebra, suspensión de pagos de 10,000 micro, pequeñas y medianas empresas (Meyer, 1995).

¹⁰² *Cfr.* Ernesto Zedillo Ponce de León, *Ier Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, 1º de septiembre de 1995, Presidencia de la República.

D. EL RUMBO DE LA REFORMA ESTATAL EN LA CONFIGURACION DE UNA NUEVA FORMA DE ESTADO EN MEXICO

Este capítulo busca ofrecer un análisis de los resultados globales del proceso de reforma estatal en algunas naciones del mundo para perfilar la agenda y algunas propuestas que posibiliten consolidar la reforma estatal en nuestro país, con un perfil en la promoción del desarrollo que pretende ser una opción a la postura del libre mercado y el retiro del Estado.

A su vez, los dos últimos apartados constituyen un esfuerzo propositivo por un lado, centrando el impulso de la reforma del Estado desde una perspectiva institucional participativa que sea un eje de democratización de la vida pública en el país. Y por otro, definiendo escenarios en el rumbo del país, siguiendo las posturas y tendencias que hoy se debaten al respecto. Cabe señalar que si bien esta última parte recupera algunas ideas de especialistas en el tema, los planteamientos presentados se nutren de varias fuentes, entre ellas de mi propia experiencia laboral dentro de la administración pública desde 1991 y del análisis diario de la coyuntura a través de la prensa escrita.

En la parte correspondiente a desarrollo de escenarios, se presentan las conclusiones generales de esta investigación sobre la reforma del Estado, a manera de marco sobre el cual se sustentan estas definiciones prospectivas. El énfasis se realiza en las posibilidades que ofrecería la democratización de la forma estatal con modalidades participativas y sustentables, estas ideas son un esbozo en una tarea que nuestro país enfrenta en el futuro inmediato, en constante construcción diaria.

1. Algunas experiencias internacionales de reforma estatal

La globalización de la economía está definiendo una evolución hacia sistemas regionales de comercio, en la que destacan los ejes: Comunidad Económica Europea, Estados Unidos-Canadá- México, Japón y sus allegados comerciales. Aunado a este proceso se han dado mayores restricciones económicas definidas en gran medida por los estados Unidos con leyes como la Helms Burton que pretenden sancionar el intercambio comercial de otros países con Cuba. La globalización y el crecimiento de la robótica, la electrónica a gran escala y el imperialismo económico que han llevado al desmoronamiento ecológico.

A su vez, en diversos países la xenofobia y el racismo se están convirtiendo en una fuerza creciente con matices de neonazismo aparentemente dejadas en el pasado inmediato. Por otra parte se ha constatado que la reducción poblacional es casi general en el mundo, no obstante el crecimiento económico se ha visto acompañado de una disminución de los empleos (Kliksberg, 1994).

Es necesario que la reforma estatal asuma que la pobreza se ha incrementado en gran medida a consecuencia de los propios procesos de modernización, que han destruido sistemas tradicionales de producción sin generar modelos sustitutivos que puedan asimilar y desarrollar los grupos desplazados por este proceso (Olmedo, 1994). La integración de la política social y la política económica debe ser un objetivo prioritario, es decir la predominancia de un enfoque de sociopolítica en el diseño y ejecución de los programas gubernamentales, reconociendo que el mercado no tiene en sí mismo la capacidad de generar el bienestar de la población.

Esta tarea tiene que asumirla el Estado para revertir no sólo la pobreza estructural sino también los elevados índices de empobrecimiento de las capas medias a causa de la crisis. De no revertirse la pobreza es previsible que continuen creciendo las condiciones de violencia y el deterioro social. La democracia viene

a ser el camino que mayor consenso tiene a nivel mundial, en esta dirección se tiene que impulsar la reforma de los Estados, esta debe ser su prioridad. Al respecto señala Kliksberg (1994, 27):

"En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de co-gestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndums, los ombudsmen, renovar constituciones. Ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y la expresión de la sociedad civil."

Japón, los Tigres Asiáticos y algunos países de la Comunidad Económica Europea han tenido los más amplios niveles de productividad y competitividad en esta década a nivel internacional, a diferencia de los Estados Unidos o la Gran Bretaña que pregonaron el retiro del Estado de la economía y que incrementaron sus niveles de desocupación y recesión económica. Este nivel de competitividad está relacionado estrechamente con la combinación de estrategias que captan la participación empresarial y social regulada por el Estado para incrementar la inversión total de la economía; vinculando medidas proteccionistas con el impulso de inversiones básicas para la competencia externa y la capacitación de la mano de obra con una intervención activa del Estado. La gran diferencia entre ambas políticas radica en el reconocimiento de que la mano invisible puede asegurar un crecimiento económico y el incremento de la inversión pero generalmente orientado a actividades improductivas altamente rentables.

Los procesos de reforma estatal en el mundo han seguido dinámicas diferentes, de las experiencias consideradas como más exitosas se pueden destacar las siguientes (Onís, 1995):

La experiencia del oriente asiático (Corea, Taiwán y Japón): El Estado ha jugado un papel activo en la política industrial estratégica, ideada para seleccionar y alentar a las industrias con mayor potencial para el aumento de las exportaciones. La competencia externa no se condicionó simplemente a las ventajas en sí mismas que el neoliberalismo otorga al libre mercado; se ha incentivado la transferencia de tecnología a través de la compra de licencias más que a la confianza indiscriminada en las empresas multinacionales y en la inversión directa al extranjero.

Bajo esta perspectiva el Estado se constituyó como un elemento básico y socialmente constructivo del proceso de desarrollo y no quedó subordinado en ningún momento a los intereses privados que sólo buscan una ganancia propia, como ha sido el caso de muchos países latinoamericanos, incluido México, pues ha logrado conformar una competencia externa de largo plazo y enfrentar los intereses sectarios y de los grupos hegemónicos internacionales.

El éxito de este modelo tiene relación también con las instituciones propias de esta cultura desarrolladas a lo largo del tiempo que facilitaron su formulación e instrumentación, pues la colaboración ha sido esencial para poder seleccionar y supervisar el desempeño de las industrias, así como el amplio consenso social en torno a las metas estratégicas. Lo que pareciera contradictorio en este modelo es que las bases de sus formas estatales reformadas son autoritarias y ello, ha augurado un amplio éxito. Esto lleva a considerar que un régimen autoritario por sí mismo o de otro tipo, no garantiza el éxito en un proceso de reforma que lleve al despunte de la economía vía industrialización, cuyo impacto se traduzca en una mayor calidad de vida para los distintos grupos sociales.

El modelo corporativista europeo (Austria y Suecia): Su principal característica es la negociación tripartita entre el Estado, las cúpulas empresariales privadas y las asociaciones de trabajadores, en torno a las políticas estratégicas a seguir. A partir del proceso institucionalizado de negociación se ha obtenido un amplio consenso y colaboración para integrar una economía que pueda

competir en el exterior. En esta dinámica, es fundamental el papel del Estado como árbitro de la negociación

Finalmente, no hay receta que valga para cualquier país del mundo, lo que parece común, en las experiencias más exitosas, es la conjunción de una intervención estatal activa con alto grado de centralismo en el control y definición del proceso de administración económica y altos niveles de estabilidad política. Dicha intervención tiene mayor impacto y apoyo ciudadano cuando el Estado cuenta con capacidad de organización y autonomía ante las presiones sectarias. Esto fue la gran limitante del modelo mexicano, el Estado respondió a grupos de interés nacionales y extranjeros y no a una política de industrialización interna que favoreciera el desarrollo y la equidad social.

La industrialización basada en empresas pequeñas y especialización flexible (Italia): Se basó en el establecimiento de pequeñas empresas a partir de un modelo de especialización flexible, con una estrategia de innovación permanente, equipo de usos múltiples, trabajadores calificados y la creación de una comunidad industrial que restringe la forma de competir. Esta política no es sinónimo de pequeña escala, su fundamento es que las pequeñas empresas no actúen de manera individual sino a través de conjuntos o redes con grados extraordinarios de especialización y cooperación para competir con el exterior.

Se forman así, conglomerados regionales de pequeñas empresas con una división específica del trabajo que contribuyen a una eficiencia colectiva, que incluso lleva al rediseño e innovación constante. La gran importancia institucional para impulsar estos proyectos no la ha tenido el gobierno central sino los gobiernos locales en coordinación con los empresarios, por lo que su carácter es descentralizado. Italia mostraba un grado muy inestable políticamente cuando este proceso se inició además de una alta fragmentación.

En los tres casos señalados, destaca el alto grado de competencia externa logrado a través de la colaboración y cooperación entre los actores económicos. Por otro lado, el Estado no se ha mostrado neutral en ninguno de estos casos en el proceso de desarrollo industrial, pues hay una intervención activa y específica en cada modelo. La cooperación se enfoca no sólo a un sentido económico de división del trabajo disciplinada y de mutuo apoyo, sino también al logro de estabilidad social y consenso. El insumo ideológico combinado con la historia y cultura de cada país fue básico en esta empresa para la obtención del consenso y la participación y apoyo de la sociedad civil a estas iniciativas. Estos resultados cuestionan de raíz los planteamientos neoliberales sobre los costos y riesgos negativos de la intervención estatal en el mercado.

2. Los enfoques sobre el Desarrollo

Los resultados de cerca de 10 años de políticas de ajuste y el incremento de los niveles de pobreza y polarización a que ha llevado su implementación en los países en vías de desarrollo, han originado un replanteamiento de los modelos teóricos y estratégicos de las políticas de cooperación para el desarrollo. Los saldos del ajuste, pueden observarse en los siguientes datos: en los países en donde se concentra el 20% más pobre de la población mundial, entre 1960 y 1989, disminuyeron su participación en el PIB mundial del 2.3% al 1.4. A diferencia de los países en donde vive el 20% más rico de la población que incrementaron dicha participación del 70.2% al 87% (Searpato, 1996).

Ese replanteamiento ha llevado a confirmar además que crecimiento económico y desarrollo no van siempre aparejados, incluso en los países con mayores ingresos per capita, existen desigualdades definidas por condiciones sexuales, raciales, étnicas y regionales. El debate internacional entra entonces en un proceso crítico, pues los paradigmas sobre los mecanismos para alcanzar el desarrollo no responden a los resultados del proceso de globalización y a la exclusión que ha dejado el ajuste.

La emergencia de nuevos abordajes tales como el Desarrollo Humano, el Desarrollo Participativo y el Desarrollo Sostenible o Sustentable son el resultado reflexivo por consolidar opciones alternativas para enfrentar el marco anteriormente descrito. Estos guardan cierto grado de complementariedad y ante la diversidad y el constante cambio de las naciones se convierten en opciones en construcción inacabadas. Por ello su implementación requiere acompañarse de procesos educativos de participación social y de visiones no totalizadoras (Scarpato, 1996).

El enfoque del **Desarrollo Humano** concibe al desarrollo como un proceso que amplía el plano de las acciones individuales económicas, políticas y sociales (PNUD, 1990). El crecimiento económico no es visto como único motor de desarrollo también es necesaria la distribución equitativa del mismo, con una visión homogénea que relaciona indicadores cuantitativos y cualitativos como el ingreso y el nivel educativo, contrastados con las diferencias entre hombres y mujeres y su grado de libertad política. Estos indicadores los definió en su Índice de Desarrollo Humano (IDH) (PNUD, 1993), que constituye un gran esfuerzo por hacer operativa la delimitación de indicadores que midan el desarrollo. El IDH fue desagregado, pues las medias nacionales tienden a ocultar diferencias entre grupos sociales de un mismo país. Por ejemplo Japón retrocede del 2º al 17º lugar, cuando en el IDH se toman en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres. Asociando el IDH con el Índice de Libertad Humana se abren opciones para el análisis de los procesos democráticos y su relación con el desarrollo humano.

Independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por un país, hay cuatro elementos que considera indispensables: poder llevar una vida larga y sana, acceder al conocimiento, obtener recursos que permitan vivir dignamente con igualdad de oportunidades y el control de las personas sobre su propio destino.

El **Desarrollo Participativo** toma como base principal la noción de buen gobierno, entendido como eficiente, transparente y promotor de la participación, éste se impulsa por la Unión Europea a través de la

Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCD). Considera indispensable la participación activa, lo que implica involucramiento de los ciudadanos en todas las decisiones relativas a proyectos de desarrollo, desde la planificación hasta la evaluación. El enfoque señala como indispensable para implementar un abordaje de desarrollo participativo en una nación, la existencia de políticas económicas eficaces, el acceso igualitario a los servicios esenciales, la participación en la toma de decisiones y el reforzamiento de los nuevos roles asumidos por las mujeres (Scarpato, 1996). Abarca una noción de desarrollo en el ámbito macro y micro, así como dimensiones políticas, económicas y sociales. Busca dar respuesta a las relaciones existentes entre desarrollo, democracia y gestión del Estado.

"El desarrollo participativo puede ser definido como un proceso a través del cual la gente toma parte en las decisiones que tienen que ver con su vida, de manera activa e influyente."
(UNICEF, 1992).

Este enfoque de la participación tiene que ver con una noción de empoderamiento¹⁰³ (*Empowerment*), lo que remite a la capacidad individual o colectiva de incrementar el acceso a los recursos y de influir en las instituciones sobre el rumbo que tome el desarrollo, convirtiéndose la participación en un fin para el desarrollo y no en un medio. De forma tal que las personas tengan la posibilidad de acceder a controlar su propia vida (Scarpato, 1996).

"El Estado, dentro de este proyecto de democratización sustantiva, deja de absorber a lo público para transformarse en un núcleo regulador, en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad puedan tener expresión. El Estado, así, se descongestiona de

¹⁰³ El hablar de participación en las políticas sociales data de la década de los 50's, de ahí a la fecha se han ido transformando las concepciones sobre participación. Ahora se abren vetas interesantes de estudio en relación a lo subjetivo, a la relación de las identidades y el por qué se participa o no en un proyecto, cómo estamos construidos socialmente en función de nuestras aspiraciones y cómo éstas se reflejan en nuestro interés y nivel de participación, cómo nos concebimos como ciudadanos, qué límites establecemos en relación a involucrar nuestra participación individual, colectivamente. La participación social se está convirtiendo cada vez más en una opción de poder recuperado (empoderamiento) que comienza por lo individual y después se enlaza colectivamente, asume la diferencia y la desigualdad. Las preguntas anteriores quizás pudiesen orientar alguna reflexión al respecto, en el caso mexicano.

demandas y poderes, que pasan a ser autoadministrados por la comunidad, sin transformarse en parte del mundo de la mercancia. La forma de esta democratización en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones.” (Portanteiro, 1989, 93).

El empoderamiento de la sociedad civil supone una visión de multidimensionalidad y cuestiona las posturas sectarias y extremistas que sitúan al hombre como un ser impotente ante los procesos de globalización y tecnificación. Empoderarse es recuperar el poder que se tiene y no se toma, es reconocer las propias potencialidades individuales y sumarlas en fuerzas organizadas. Desde esta perspectiva el empoderamiento se vincula con la psicología individual, pues se basa en la autoestima, confianza y seguridad en sí mismo. No se trata de un poder que se arrebate, sino de desarrollar el poder individual que no se ha ejercido, de plantearse proyectos cada vez más ambiciosos. No se requiere de alguien que dé el poder sino de saber que se tiene. Aquí, el sujeto es agente de su propio cambio.

El empoderamiento como concepto tiene su origen en las prácticas feministas y de ahí, se ha ido recuperando como opción organizativa transformadora.

La perspectiva del **Desarrollo Sostenible** privilegia la atención en el cuidado de los recursos y el medio ambiente en relación con la disminución de las desigualdades sociales y el crecimiento económico. La sostenibilidad está en función de acceder al desarrollo manteniendo los equilibrios ecológicos del planeta. Este enfoque enlaza desarrollo y medio ambiente, argumentando que la crisis ambiental es un fenómeno social (calentamiento de la atmósfera, enrarecimiento de la capa de ozono, lluvia ácida, pérdida de numerosas especies animales y vegetales, contaminación, etc.), pues no ha habido sustentabilidad en las políticas globales de desarrollo.

Su antecedente formal se ubica en 1972 en la Conferencia de la ONU en Estocolmo, pues en ella la cuestión ambiental se ubicó como prioridad internacional, posteriormente se fue estableciendo el cómo lograr la sustentabilidad en reuniones posteriores basadas en los datos proporcionados por el Informe Brundtland (1987).

El desarrollo sustentable se definió como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer los recursos de las futuras. Con ello, la sustentabilidad se ubicó en tres niveles: ambiental, social y ética pues situó la medición del desarrollo en términos cualitativos, considerando a la equidad, la protección del ambiente y la calidad de vida como indicadores básicos de desarrollo. Su objetivo fundamental es lograr la sincronía entre tasas de utilización y tasas de recuperación de los recursos con la satisfacción de las necesidades básicas.

Son cinco las dimensiones de sostenibilidad:

Social: se refiere a procesos de desarrollo con crecimiento constante, con mayor equidad en la distribución de bienes y del ingreso; *económica* demanda un flujo constante de inversiones, eficiencia en la gestión de los recursos y un ambiente internacional favorable; *ecológica* está condicionada a un uso de los recursos de los ecosistemas que disminuya los daños a la biodiversidad; *geográfica* depende de una equilibrada distribución de los asentamientos humanos con mejores condiciones de vida para la gente; y *cultural* involucra la historia particular de cada nación (Scarpato, 1996).

Las tres tendencias referidas anteriormente sobre el desarrollo, coinciden en dar una gran relevancia al desarrollo humano de forma integral, vinculado no sólo al mejoramiento del ingreso sino a mejores y mayores relaciones de igualdad, equidad y de derechos ciudadanos para hombres y mujeres sin importar su raza, género o región donde habitan, dando gran importancia a la preservación de la

biodiversidad para las futuras generaciones. El factor político recompone las relaciones entre sociedad civil y Estado con una tendencia ampliamente democratizadora.

El impulso de estas perspectivas en el proceso de redefinición que vive Latinoamérica puede reforzarla en términos de las funciones estatales y sus distancias con la sociedad civil que se recrean en relación a las reformas estatales, con procesos de descentralización el gran reto consiste en que dichos procesos no impliquen sólo el traslado de funciones sino de decisiones, recursos y definiciones para estar en condiciones reales de fortalecer la democratización social.

Estas posiciones permiten abrir opciones al debate centrado tan sólo entre neoliberalismo y estatismo, incluyendo variables e indicadores que ambas posturas han dejado de lado pues han asumido no sólo valores cuantitativos sino también cualitativos. Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que su implementación en países en vías de desarrollo como México, está acotada por una tradición intervencionista estatal que no acaba de diluirse y que coexiste con los efectos del ajuste, en el incremento de la desigualdad y el rezago social y la deuda externa.

La tarea en esta década es ardua, pues es indispensable generar mecanismos que impulsen procesos de mejoramiento económico con mayor libertad política y social como política de Estado y como parte de la agenda de su reforma. Es decir, estas concepciones demandan una democratización del poder del Estado, en donde la sociedad está llamada a jugar un papel muy importante pues como lo señalará Martha Scarpato (1996), "*las construcciones históricas y sociales no se cambian individualmente*".

Entonces ¿cuáles deben ser las fronteras entre obligaciones y deberes de la sociedad y el Estado?, ¿qué elementos son irrenunciables en la función social estatal?. Hoy nuestras respuestas no pueden cerrarse a sectarismos, rechazos en bloque, a indiferencias. Se demanda de la sociedad y del Estado una postura multidimensional, con capacidades de concertación, negociación y construcción de proyectos.

3. A manera de conclusión: Algunas reflexiones sobre la opción del Desarrollo Participativo en la definición del rumbo de la reforma del Estado en México

El Estado mexicano tiene que frenar la corrupción, el sexenio anterior vio en este aspecto una limitante fundamental para el cumplimiento de sus propósitos, es imposible precisar en que medida corrupción y abuso de la función pública se asociaron con el narcotráfico, pero este elemento es un factor a considerar para el cumplimiento de la función social del Estado y para restablecer la confianza ciudadana en las instituciones. La combinación de la ampliación democrática con un programa de productividad y crecimiento tendría que buscar la erradicación de la corrupción apoyado en la sociedad civil. En la visión de largo plazo es necesario considerar a la pequeña y mediana empresa y explotar las opciones de exportación dadas por el TLC.

Por otra parte, es necesario establecer sistemas de formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas bajo procesos de planificación integrales que consideren la eliminación de las decisiones fundamentales de la política remitida a un simple campo burocrático centralista y de escritorio. Es necesario profesionalizar el servicio público en una visión institucional participativa que deje atrás el estilo jerárquico de toma de decisiones y que asuma el análisis y la discusión de políticas en equipos de trabajo. Este elemento permitiría acotar los excesos derivados de una tradición presidencialista y centralista que han permeado la cultura política del país por varias décadas.¹⁰⁴

Sustituir a la forma neointervencionista de Estado con estructura piramidal¹⁰⁵ por una de tipo red posibilitaría la eliminación de inercias, disputas entre camarillas por el poder, lentitud, duplicación de

¹⁰⁴ Al respecto véase el trabajo desarrollado por Paula R. Bilinsky "Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia para el desarrollo" en: *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Bernardo Kliksberg (Compilador), México, INAP, 1994. Sobre el enfoque participativo consúltese: Iyra Srinivasan, *Instrumentos para la participación de la comunidad*, Estados Unidos de Norteamérica, PNUD, 1993.

¹⁰⁵ En el Estado neointervencionista las decisiones son tomadas en base a la jerarquía, a criterios de dirección, a esquemas de obediencia y subordinación que se combinan con los criterios de eficiencia sin sentido de justicia y equidad social. Es una élite quien conoce y define el rumbo del Estado y sus instituciones y el gran cuerpo de las instituciones opera y ejecuta las determinaciones tomadas sin participar en su definición. A diferencia de un Estado con una estructura de red

funciones y desaprovechamiento de los recursos en las instituciones. Una concepción de esta naturaleza lleva directamente a la modificación de la conducta burocrática en donde el trabajo de oficina (memorándums, organigramas, manuales de procedimientos, etc), ocupen una parte mínima de la actividad diaria del burocrata en un espacio de tiempo organizado y en cambio, el resto de su jornada laboral se dedique al encuentro permanente con los actores relacionados con su actividad, a concertar y negociar con ellos, a identificar los problemas estratégicos, buscando que sean estos actores quienes definan cómo solucionar sus problemas.

Ello tiene que acompañarse de una actitud que revalorice al personal de las instituciones y que abra grandes opciones para su profesionalización y capacitación con una visión de servicio en donde el ciudadano sea lo más importante, no el partido en el poder, no la camarilla de origen del grupo burocrático, que construya equipos de análisis y reflexión capaces de visualizar y reconocer los errores para no cometerlos de nuevo. Eso implicaría erradicar una cultura político burocrática de simulación que ha sido práctica constante en nuestro país.

Se requiere especializar cuadros normativos y de capacitación al interior de las instituciones con metodologías participativas capaces de motivar, de impulsar ideas con opciones de convertirse en acción para el cambio, de generar autoestima y trabajo de grupo para que esas ideas se concreten; haciendo que estas experiencias organizativas sean cada vez más ambiciosas y se conviertan en metodologías de trabajo comunitario en la relación que establecen las instituciones con las personas en su función social.

Hay un gran riesgo en términos de control estatal si se impulsan estos mecanismos sin claridad de proyecto entre todas las instituciones del gabinete y sin la preparación necesaria en los cuadros

que estaría conectado intergubernamentalmente, con mayor democratización en el manejo del poder, con un enfoque de integralidad y complementariedad entre instituciones y entre regiones y municipios, en donde el intercambio y la retroalimentación constante sean el parámetro para planificar y ejecutar acciones y sea la sociedad civil un elemento altamente participativo en este proceso. Esta postura implica un empoderamiento social amplio que apoya el papel estatal y un Estado que respeta y promueve la diversidad.

administrativos llamados a operarla, de igual forma que los hay en la descentralización. Un proceso de esta naturaleza requiere un intercambio constante de expectativas y compromisos con marcos precisos para el respeto de los acuerdos definidos entre los actores inscritos en su realización. De otra forma se puede caer en la verticalidad e imposición disfrazada de autogestión y democratización, conllevando nuevas simulaciones y el reafianzamiento de desconfianzas ciudadanas en las capacidades de dirección y cohesión estatales, incluso reactivando el clientelismo político bajo esquemas más novedosos. Es indispensable el cambio de actitudes con procesos formativos, pues existe un gran desfase entre políticas y los elementos con el perfil adecuado para llevarlas a cabo.

El descentralizar los recursos a nivel regional y municipal es una política que está teniendo éxito en diversas naciones, pues se está en mejores condiciones de ajustar la administración pública a necesidades reales de la población y de utilizar más efectivamente los recursos, además de que promueve la democratización si se acompaña de una incorporación de la población en la definición de prioridades. En nuestro país la tradición centralista y además paternalista ha limitado este proceso, no obstante se han dado importantes pasos en esta administración para incrementar las acciones en este marco.

Los saldos de abuso y corrupción que han dejado numerosas experiencias de cacicazgos y corrupción en la historia del país, tienen que ver con una cultura de sumisión y de obediencia. Es posible revertir estos esquemas si la sociedad civil acota la emergencia de abusos locales personalistas en la ejecución de los recursos públicos. Ello no será posible sin la conformación de una cultura ciudadana que conozca y asuma sus derechos, capaz de exigir cuentas sobre la gestión pública en el nivel local.

En este marco, los pendientes en la agenda nacional se sitúan en: democratización, crecimiento económico (replanteamiento de la economía de mercado), seguridad ciudadana, acotamiento de la corrupción y el narcotráfico, solución definitiva al conflicto chiapaneco, deposición del presidencialismo autoritario sin

destruir al presidencialismo; lo que implica conformar un ejecutivo impulsor y resultado de un auténtico y efectivo acuerdo nacional.

En términos económicos emergentes, la salida para México debe enfocarse a la inversión productiva en donde se puede aprovechar las ventajas que tiene el TLC para México, pues nos da opción de comerciar con mercados mayores al nacional. Si se reactiva la construcción de viviendas es posible detonar la actividad económica, por su demanda de bienes y de mano de obra inmediata. El Plan Nacional de Desarrollo pospuesto en muchos de sus propósitos por los errores de diciembre, no aborda una sola ocasión el Tratado de Libre Comercio. La globalización no debe borrar al Estado, pues es la representación de las aspiraciones sociales.

La reforma del Estado requiere orientar su atención hacia cuatro retos fundamentales:

1. Ampliar la cobertura de la política social hacia una reapropiación de los espacios públicos y gubernamentales por la sociedad, en donde la función pública adquiera metodologías de trabajo participativas para su ejercicio.
2. Aumentar la eficacia social de las políticas públicas lo que requiere, a su vez, de un nuevo dibujo institucional que modifique prácticas burocráticas, abriendo nuevos canales de participación social.
3. Se debe dar un nuevo pacto social. Para ello, la sociedad organizada debe recuperar todas las virtudes y asumir los riesgos que implican una mayor autonomía de decisión interna y de propuesta. Y las instituciones y servidores públicos deben convertirse en promotores de la democratización y la elección ciudadana para revertir el clientelismo, la corrupción y el paternalismo.

4. En el largo plazo, la tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas de promoción abierta a la economía fundada en una mayor intervención de la sociedad y en una reorientación estratégica del Estado, hacia la recuperación de sus funciones de regulación para dar sustentabilidad al modelo de desarrollo en todos los ámbitos, bajo esquemas de corresponsabilidad con la ciudadanía.

En resumen, de lo que se trata es de proporcionarle contenidos a la reforma del Estado en marcha para avanzar hacia la constitución de una forma de Estado Social Democrática.

4. Algunos escenarios posibles

Dentro de la metodología prospectiva es común el establecimiento de escenarios en términos de su grado de probabilidad y de lo deseable o indeseable de su impacto en el proceso político. En este caso se retomará la segunda opción señalada, considerando un escenario optimista, uno pesimista y otro intermedio. En cuanto a los valores presentes para definir el pesimismo u optimismo de los escenarios se dan en relación a sucesos completamente contrarios, inmersos en el debate de los analistas de opinión, partidos políticos, empresarios y opinión pública en general. Es decir, estos no se construyen a capricho del analista de coyuntura, tienen que recopilar las posiciones principales en el debate generado en relación al tema a tratar, y además deben considerar las distintas opciones que se presentan entre cada alternativa.

Por otra parte, el análisis de coyuntura parte de un conocimiento de las pautas de comportamiento, características y roles que cada actor juega en una sociedad específica para poder traducir su importancia en la coyuntura. En ese espacio en el cual se pueden delimitar los fenómenos por sus características de tiempo, forma y correlaciones de fuerzas que presentan, que les hacen únicos e irrepetibles. El análisis de coyuntura implica un trabajo radiográfico pues conlleva a descifrar qué hay más allá de las palabras de los principales actores políticos y sociales, a explicar el por qué de sus actitudes relacionando sus intereses

momentáneos con la trayectoria que han desempeñado anteriormente, con los grupos de los que forman parte y sus tendencias.

El primer escenario tiene que ver con algunos enlaces necesarios para apuntar hacia la democratización del país en el proceso de reforma estatal, su sentido es propositivo al señalar algunos elementos para que la forma estatal se ubique dentro del marco del desarrollo participativo; el segundo tiene relación con la democratización pero con grandes elementos de autoritarismo; el tercero implica el endurecimiento del autoritarismo, su radicalización y el cierre de la perspectiva democrática. Los dos últimos, se constituyen en variantes del primero, pretenden responder en un nivel ascendente de tensión política, económica y social respondiendo a esta interrogante: ¿qué sucedería si el proceso democratizador no avanza a profundidad?.

Previamente es fundamental mencionar algunas de las premisas que dan marco a los escenarios y que constituyen a su vez, algunas reflexiones finales de esta investigación.

En general, entre los distintos estudiosos del proceso de reforma estatal en México existen coincidencias en torno a la necesidad de transformar al Estado, el punto de debate se encuentra en los mecanismos para lograrlo. Finalmente pareciera ser que la reforma del Estado constituyó un proceso impulsado de arriba hacia abajo para fortalecer la figura presidencial, en el cual se reestructuró el pacto social, sin dejar los mecanismos autoritarios de intervención política. La democratización que se pregonó en el discurso político y la justicia social solidaria fueron dos ámbitos que no alcanzaron a impactar más que en forma marginal.

La historia de México tiene varios ejemplos en donde se sacrificó la democratización del sistema político por hacer viable el desarrollo económico: el porfirismo y la propia Revolución. Ese esquema fue repetido por la administración de Carlos Salinas de Gortari.

La aplicación de las políticas salinistas buscaron el ropaje del liberalismo social, no obstante tuvieron amplias coincidencias con los grandes paradigmas neoliberales y neoconservadores. sólo que Salinas hizo un neoliberalismo salinista, así como en su momento el stalinismo, el castrismo o el maoísmo fueron una aplicación del socialismo. Su proyecto se basó en introducir la lógica de mercado a un sistema neointervencionista. Se generó así una especie de autoritarismo de mercado, al transformar la economía pero preservar y utilizar esquemas políticos autoritarios y antidemocráticos.

La forma de Estado tomó un perfil neointervencionista durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la cual se vio alterada por la crisis político-económica presentada en 1994, la nueva forma está en un proceso de redefinición. La reforma de Salinas de Gortari fue coyuntural, pues constituyó un puente de transición que será superado por una reforma mayor, empujada por la actual crisis económica y política que está llevando a definiciones institucionales y presiones de grupos políticos y de la sociedad civil que pueden generar a su vez una nueva forma de Estado. Ya sea democrática y con perspectivas de desarrollo y equidad social o autoritaria (imposición neoliberal a ultranza, grupos de presión en el poder), con diversas modalidades.

La administración del presidente Zedillo enfrenta no sólo la crisis sino el desgaste del proyecto de reforma estatal por los excesos cometidos por su antecesor.

A 25 años de crisis-recuperación y recaídas en las que se ha visto inmerso el país, las alternativas tienen que considerar que el marco del debate ideológico político se ha modificado, a partir de varios factores (Aziz, 1996): 1) Se han modificado los referentes con los que el poder político anteriormente se calculaba y se ejercía para armarse de estabilidad y resolver conflictos; 2) El gobierno no se encuentra apuntalado en alianzas y coaliciones de intereses, cuya visión hegemónica se articuló en el partido de Estado, su última expresión fue el salinismo; 3) Aún seguimos en el autoritarismo más ya no son

funcionales sus soportes de legitimidad y consenso, y otros proyectos no han tenido la fuerza para relevarlos; y 4) El peso y lugar de la presidencia se han modificado.

Finalmente, el centro del debate está en el llamado a las instituciones gubernamentales y ciudadanos, a jugar un papel distinto en la conclusión de la reforma del Estado: promover y ejercer la democratización a todos los niveles.

4. 1. Escenario Optimista: Hacia la forma estatal del desarrollo participativo con justicia social

Implicaría la generación de una nueva forma de Estado más allá del liberalismo social y de los alcances neointervencionistas logrados por Carlos Salinas de Gortari. El Ejecutivo tendría que convocar a una gran cruzada nacional por la democracia. Se da respuesta a todas las situaciones de injusticia no resueltas en el ámbito de la PGR. Las denuncias de narcotráfico y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos son resueltas. Ello le daría una imagen moral al Ejecutivo que podría capitalizar para fortalecer su papel de gobernante y generar consensos en la base popular para poder contrarrestar a los grupos de poder que han venido bloqueando distintas iniciativas y propiciando la desestabilización.

Se da una modernización expansiva con el respaldo social, fundamentada en una alianza con el empresariado por el bienestar de México, que impulsa fundamentalmente a la microempresa. El Estado tendría capacidad de negociación, regulación y de integración social, respondería al mercado y a la sociedad. El Estado tendría que reafirmar la soberanía nacional frente a los procesos de globalización y renegociar el Tratado Trilateral de Libre Comercio bajo condiciones más justas para México.

El ajuste queda subordinado a una política de defensa de la democracia, lo que permite amortiguar los efectos de desagregación y conflicto que todo ajuste provoca.

Se promovería la voluntad política del propio Estado y de su burocracia dirigente para la autoreforma, factor indispensable para disminuir las inercias burocráticas y centralizadoras que han inhibido las posibilidades de la reforma.

La forma estatal se definiría por su compromiso con la integración social y también con el bienestar pero en un sentido universalista y no sólo de paliar los efectos del ajuste estructural.

La estructuración democrática del Estado consideraría: 1) la consagración de los derechos humanos y las libertades civiles, políticas y sociales universales, así como las garantías de realización efectiva, como supuestos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar. Tales como el respeto al voto ciudadano, el respeto al pluralismo, la imparcialidad en la legislación electoral y la libertad de expresión. 2) El respeto a las leyes señaladas en la Constitución reflejado en todos los actos del Estado y de los miembros del gobierno, así como la independencia y equilibrio entre los poderes, la consolidación del federalismo y la búsqueda de mecanismos de control del mal uso de la función pública. Alternancia en el poder y reglas equitativas electorales para todos los partidos. 3) Ampliación de la participación ciudadana instituyendo mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Esto implicaría una modificación del Sistema Político presidencial por uno de corte parlamentario complementando los mecanismos de la democracia representativa con los de la democracia directa y con la existencia de un poder judicial democrático e independiente. A la par se impulsaría un régimen pluripartidista que desterraría la denominada por Mario Vargas Llosa, como *dictadura perfecta* del régimen de partido único.

En materia de política social se articula en el municipio a los esfuerzos de las distintas instituciones para enfrentar la pobreza, bajo una perspectiva unificada. Se considera que la política de desarrollo social no puede descansar en acciones de carácter compensatorio, se tiene que dar un cambio que permita la

transformación estructural, modificando y fortaleciendo los instrumentos de intervención social del Estado. El enfoque del desarrollo sustentable con enfoque participativo permea la política de Estado, dando lugar a una forma estatal participativa que asume la responsabilidad social del Estado con un sentido universalista pero corresponsable con la ciudadanía.

La reforma se hace posible generando cooperación y consenso en torno a este proyecto de los actores políticos y la sociedad civil. Zedillo tiene la oportunidad histórica de encabezar este cambio dejando atrás la desconfianza e incertidumbre a partir de impulsar un proceso de empoderamiento de la sociedad civil, con resultados en el corto plazo, que permitan generar mayores adhesiones y consenso en torno al Presidente de la República, pero no por miedo a soluciones de excepción como un golpe de Estado o a la generalización de la violencia, sino por la claridad de rumbo que muestren las decisiones presidenciales.

Se recupera parte del proceso de reforma al estilo italiano en donde el autoritarismo, cuyos mecanismos sufren un desgaste que los hace inoperantes, quedaría como parte de la historia de las prácticas políticas en México y se consolidarían microregiones con una política de industrialización en torno a la pequeña empresa, lo que no implica dejar la producción en gran escala, sino integrar coaliciones de microempresarios, en donde las partes de un proceso productivo pueden desempeñarse en distintas unidades de producción.

Esto se puede impulsar aprovechando el marco del amplio proceso de descentralización que ha emprendido esta administración. Ello, le daría incluso mayor sentido al proyecto, lo fundamental sería establecer lazos de cooperación regionales y estatales a todo lo largo y ancho del país para promover la industrialización del mismo, a partir de una amplia gama de redes industriales.

El impulso del desarrollo tiene que considerar la limitación de interferencias políticas entre grupos de interés para obtener ganancias económicas o la modificación del rumbo definido o cualquier otro

obstáculo, la acción política estatal es necesaria como arbitro de estas diferencias y como impulsor de nuevas tecnologías y de procesos de trabajo flexibles. Se requiere una combinación de competencia y cooperación. El Estado mexicano puede y debe tener un papel activo en el proceso de desarrollo, debe fortalecerse para ello su capacidad de organización, la calificación de su personal, el grado de cohesión interna y su nivel de autonomía. La simple apertura económica dada por el TLC no garantiza un proceso de desarrollo y crecimiento económico, si no hay colaboración para fortalecer la economía nacional en el contexto de la globalización.

En el contexto político existe un reto fundamental para la actual administración: la recuperación del liderazgo (recomposición de la clase política del país) y su traducción en un cuerpo institucional para reproducir y garantizar gobernabilidad y reproducción social. Para ello se requiere establecer un sistema de acuerdos y consensos que no puede sustentarse más en el mayoritismo populista, sino en ciudadanos que asumen un proyecto político particular.

4. 2. Escenario intermedio: Consolidación de la forma estatal neointeraccionista

El ajuste económico continúa acrecentando la polarización social, generando procesos de ingobernabilidad creciente y un mayor incremento de los índices de delincuencia. Este tipo de escenario apunta a la desagregación social extrema y a la desestructuración estatal. Hay un proceso de convivencia entre los sectores tecnocrático y populista con confrontaciones intermitentes. El neoliberalismo se consolida como forma de Estado.

La modernización se da concertada pero con procesos sólo simbólicos de integración social. Alianza con el empresariado internacional y nacional para generar procesos de modernización rápida que impliquen crecimiento productivo y del empleo.

No se resuelven los casos de impunidad, ni se aclaran las acusaciones contra la familia del expresidente de la República, ni los orígenes de los magnicidios políticos.

Se renuevan los mecanismos corporativos y se desarrollan cacicazgos regionales y camarillas políticas que compiten por el control del país y boicotean el proyecto del actual grupo gobernante. En el ámbito internacional, México fortalece su imagen de socio comercial aceptable, la cual no logra reflejarse en el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

Se utilizan mecanismos compensatorios para enfrentar la pobreza a través de un sistema de tarjetas que otorga cantidades monetarias mensualmente a los considerados como pobres. El énfasis en la política económica se sitúa en responder a los llamados de la globalización y el pago de la deuda externa.

4. 3. Escenario pesimista: Renovación de la forma intervencionista bajo una modalidad autoritaria

A la par que el Estado se moderniza pueden mantenerse rasgos tradicionales del pacto político que provoquen un mayor alejamiento de la democracia y un endurecimiento del mismo esquema intervencionista, donde los caciquismos resurgen y la descentralización sea un foro para la generación de regionalismos separatistas, opositores al centro.

La organización estatal se tiene que basar en la militarización, se incrementa la violencia y la exigencia de grupos sociales de mejores condiciones de vida, se dan enfrentamientos militares en el país. El grupo hankista y los otros afines aún al salinismo se disputan el dominio de la voluntad presidencial y militar: enmarcado por enfrentamientos con los tecnócratas. Las organizaciones del narcotráfico controlan a los grupos políticos en estas disputas.

El carácter compensatorio de la política social se incrementa, se continua con el proceso de ajuste estructural, propiciándose un empobrecimiento mayor: se reduce el personal de la administración pública; se incrementa el desempleo; los niveles de violencia y delincuencia aumentan en las principales ciudades del país; se continua con el proceso de privatizaciones.

Estados Unidos tiene una amplia fuerza y control sobre México, habiendo grandes posibilidades de intervención. El sistema de gobierno se acerca a una dictadura.

Desde el extranjero Salinas se alía con algunas camarillas políticas del país para promover la desestabilización del país, financia grupos armados de contras y se promueve como salvador para regresar a gobernar de nuevo México.

No es posible la vía pacífica con la guerrilla del EZLN ni del EPR, se dan enfrentamientos militares y posibilidades de un golpe de Estado. Se militariza el país.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Jorge (coord.)

- 1982 *El Estado mexicano*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Nueva Imagen, México.

ASPE, Armella Pedro

- 1993 *El camino mexicano de la transformación económica*. Textos de Economía, FCE, México.

AZIZ, Navsif Alberto

- 1992 2a. reimp. "México, 1988: entre la herencia y la transición", en: *La sucesión presidencial en México 1928-1988*. Carlos Martínez Assad (comp.). Nueva Imagen, México.

BABAI, Don

- 1992 "El Banco Mundial y el IME: ¿Apoyo o rechazo al papel del Estado?", en: Raymond Vernon (comp.). *La promesa de la privatización*. Fondo de Cultura Económica, México.

BADIER, Bertrand y Hermet Guy

- 1993 *Política Comparada*, 1a. ed. en esp., Fondo de Cultura Económica, México.

BLANCO, Mendoza Herminio

- 1994 "Las negociaciones comerciales de México con el mundo", en: CARREÑO, Carlón José et. al. (Coords.). *Resumen de una visión de la modernización en México*. FCE, México, Tom. II.

BIBIHO, Norberto

- 1989 *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*, FCE. Colección Breviarios, México, núm. 487.

- 1991 *Diccionario de Política*, 6a. Edic., Siglo XXI, México.

BORGES, Tomás

- 1993 *Salinas los dilemas de la modernidad*, Siglo XXI, México.

BUCHANAN, M. James

- 1990 "Imperativos constitucionales para los 90. El orden legal para una economía libre y productiva", en: Angeles, Luis (comp.). *Vertientes de la modernización en México*, IIEPES, México, pp. 243-252.

CARREÑO, Carlón José et. al.

- 1994 (Coords.) *Resumen de Una Visión de la Modernización de México*, FCE, México, Toms. I y II.

CASTAÑEDA, G. Jorge,

- 1995 *Sorpresas de la vida... México fin de Siglo*, Colecc. Nuevo Siglo, Edit. Aguilar, México.

COLOSIO, Luis Donald

- 1991 *¿Por qué nos reformamos?*, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Secretaría de Información y Propaganda, México.

CORDERO, H. Salvador *et. al.* (Coord.)

- 1984 *Clases dominantes y estado en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

CROZIER, Michel

- 1989 *Estado modesto, estado moderno. estrategia para el cambio*, FCE, México.

DECEJIS, Contreras Rafael.

- 1996 *Del Neoliberalismo a la Neorevolución*, EDI grupo, México.

DE LA GARZA, Mercado Enrique

- (1988) *Ascenso y crisis del estado social autoritario*, Colegio de México, México.

- 1994 *1a. reimp.* "Neoliberalismo y Estado", en: *Estado y política social en el neoliberalismo*, LAURELL, Asa Cristina, (Coord.), Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.

DEUTSCH, W. Karl

- 1993 *Política y Gobierno, 1a reimp.*, Fondo de Cultura Económica, México.

DIETER, Helm

- 1990 "Las fronteras económicas del Estado", en *Vertientes de la modernización*, Luis Angeles (comp.), IEPES, México, 1990, pp. 209-242.

DOBRY, Michel

- 1988 *Sociología de las Crisis Políticas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid.

DUVERGER, Maurice

- 1983 *(1a. Reimp. en Méx.)*, *Sociología de la Política*, Colección Demos, Ariel, México.

EASTON, David

- 1992 *Esquema para el análisis político*, Sexta reimpresión, Amorrortu, Buenos Aires.

EMMERICH, Gustavo

- 1993 *¿A dónde vamos?*, en: *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1989-1991)*, Pedro Castro (coord.), UAM-L, México, pp. 17-33.

GARZA, Mercado Ario

- 1995 *Normas de estilo bibliográfico para ensayos semestrales y tesis*, Colegio de México, México.

GAMBOA, Villafraña Xavier

1988 "La estructura sectorial del Partido Revolucionario Institucional en la lucha político-electoral de 1987-1988", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, LEAL, Juan Felipe et. al. (Editores), op. cit., pp. 219-225.

GONZÁLEZ, Casanova Pablo, (coord.)

1985 *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 2 vols.

GONZALEZ, Tiburcio Enrique

1991 *Reforma del Estado y Política Social*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

GONZALEZ, Tiburcio Enrique y DE ALBA, Aurelio

1992 *Ajuste económico y política social en México, El Nacional*, México.

GORDON, R. Sara

1971 *La política y el Estado moderno*, Península, Barcelona.

ILABERMAS, Jürgen

1989 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, 3a. reimpr., Amorcortú, Buenos Aires.

HELM, Dieter

1990 "Las fronteras económicas del Estado", en: Angeles, Luis (comp.), *Vertientes de la modernización*, IEPES, México, pp. 209-242.

HELLER, Herman

1992 *Teoría del Estado*, 4a. reimp., FCE, Argentina.

HERNANDEZ, Laos Enrique,

1992 *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Colección Alternativas, México.

KAMERMAN, B. Sheila y KAHN J. Alfred (comp.)

1993 *ed. en exp. La privatización y el Estado benefactor*, FCE, México.

KLIKSBERG, Bernardo

1989 *¿Cómo transformar al Estado?*, FCE, México.

1994 (Compilador) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, México.

LAJOUS, Alejandra

1985 *(3a. Edic.) Los orígenes del partido único*, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie de Historia Moderna y Contemporánea, núm. 12, UNAM, México.

LEAL, Juan Felipe

1972 *La Burguesía y el Estado mexicano*, 8a. ed., Ediciones el Caballito, México.

LOPEZ, Cámara Francisco

1977 *Origen y evolución del liberalismo europeo*. UNAM, Textos Universitarios, México.

LOPEZ, Moreno Javier

1993 *Reformas constitucionales para la modernización*. Colección: Una Visión Sobre la Modernización de México, FCF, México.

LOPEZ, Monjardín Adriana

1988 "¿Derrota electoral del PRI o inconsistencia sistemática del electorado?", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, I.EAL, Juan Felipe et. al. (Editores), op. cit., pp. 281-316.

LOPEZ, Nelhuantzi Marta

1988 "Reflexiones sobre la experiencia del PDN en la selección de candidatos a puestos de representación popular", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, I.EAL, Juan Felipe et. al. (Editores), op. cit., pp. 101-112.

MARVAN, Laborde Maria.

1988 "Proceso de selección de Manuel J. Clouthier como candidato a la presidencia de la República por el Partido Acción Nacional", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, I.EAL, Juan Felipe et. al. (Editores), op. cit., pp. 113-112.

MEYER, Lorenzo et al.

1989 "México el sistema y sus partidos entre el autoritarismo y la democracia", en: *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Universidad de las Naciones Unidas, pp. 305-328.

1995 *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del Sistema Político Mexicano*, Océano, México.

MIKOS y Tello

(s. f.) *Planeación y prospectiva*, Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barrios Sierra, A. C., Limusa, Noruega.

MOJICA, Sastoque Francisco

(s. f.) *Prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*, Fondo Editorial Legis.

MONCA, Gaetano

1939. *Elementos de Ciencia Política*, Mc. Grawhill, Nueva York.

MUÑOZ, Putraza Victor Manuel

1988 "Las campañas y sus protagonistas", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, op. cit., pp. 147-152.

ODONNELL, Guillermo, et. al.

1988 *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.

OFFE, Claus

1991 *Contradicciones del Estado de Bienestar, ed. cast.*, Alianza edit., México.

PICÓ Josep

1987 *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, España.

POULANTZAS, Nikos

1969 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México.

RAMOS, Esquivel Alejandro

1993 *(Coord.) Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*. Unidad de Análisis Prospectivo, México. El Financiero.

REBOLLIDO, Juan

1993 *La reforma del Estado en México*. Colección. Una Visión Sobre la Modernización de México, FCE, México.

REYES DEL CAMPILLO, Juan

1988 "La selección de candidatos del Partido Revolucionario Institucional", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, I.EAL, Juan Felipe et. al. (Editores) . op. cit., pp. 91-100.

SARTORI, Giovanni

1995 *La política*, 3a. reimp., FCE, México.

SREINIVASAN, I.yra

1993 *Instrumentos para la participación de la comunidad*. PNUD, Estados Unidos de Norteamérica.

SUAREZ, Farias Francisco

1991 *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, UAM-Xochimilco, México.

SANCHEZ, Arizona Jorge

1986 *Introducción a la Sociología de Max Weber*, Océano, México.

VALENZUELA, José Carlos

1994 1a. reimp. "El estilo neoliberal y el caso mexicano", en: *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, LAUREL, Asa Cristina, (Coord.), Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.

VEGA Petri, Juan Enrique

1972 "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en: *El perfil de México en 1980*, vol. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Siglo XXI México.

VILLA, Aguilera Manuel

1982 *Las bases del Estado mexicano y su problemática actual*, en El perfil de México en 1980, vol. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Siglo XXI México.

1987 (b) *La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios para la democracia*, UNAM, Coord. de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

1988 *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, UNAM Porrúa, México.

- 1990 *El archipiélago mexicano*, Cal y Arena, México.
- VII, LARREAL, Rene
- 1988 *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?*, Diana, México.
- VUSKOVIC, Pedro
- 1993 *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Colecc. Alternativas, UNAM, México.
- WARD, Peter
- 1989 *Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989*, Imagen, México.
- WARMAN, Arturo
- 1994 "La política social en México, 1989-1994", en: CARREÑO, Carlón José *et. al.* (Coords.) *Resumen de Una Visión de la Modernización de México*, México, FCE, Toms. I y II, pp. 249-272.
- WEBER, Max
- 1987 (9a. reimp.), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

HEMEROGRAFIA

ACEVEDO, Pesquera Luis

1993 "Concentra 20% de la población más de la mitad de la riqueza", *El Financiero*, 24 de mayo, p. 30.

AGUILAR, Luis F.

1990 "Políticas públicas y gobierno del Estado", en *Revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año 2, núm. 4, octubre, pp. 233-255.

ARREDONDO, Ramírez Estela

1982 "Estado y crisis sociales", en: *Sociedad, Política y Estado*, Ensayos del CIDE, Colección Estudios Políticos núm. 1, abril, CIDE, México, pp.167-206.

AYALA, Espino José

1992 "Reforma económica del Estado, modelos y estrategias, elementos para un marco conceptual", en: *El Nacional*, Suplemento de Política, núm. 55, 23 de abril, México, p.10-13.

BELTRÁN, Ulises

1990 "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982", en: *Rev. Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4.

BOLÍVAR Meza, Rosendo

1989 "Estado, régimen política y gobierno" en: *Rev. Mex. de C/P y S*, Nueva Época, núm. 134, año XXXIV, octubre-diciembre.

BUSTELO, S. Eduardo et al.

1992 "El ajuste en su laborinto: fondos sociales y política social en América Latina", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, pp. 428-432.

CALVIMONTES, y C. Jorge, et al.

1992 "A. I. la deuda con los pobres", en *El Nacional*, Suplemento de Política, núm. 51, 16 de enero, pp. 17-20.

CAMACHO, Solís Manuel

1974(a) "El Poder: Estado o 'feudos' políticos", en: *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 3 enero-marzo, Colmex, pp. 331-351.

1974(b) "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano" en: *Foro Internacional*, Colegio de México, núm. 3, enero-marzo, pp. 587-651.

CARDENAS, F. Jaime

1993 "Reformar y transitar, el zigzagueante proceso político de México", en: *Élcetera* Semanario de Política y Cultura, 4 de noviembre, pp. 21-25.

CARRASCO, Lilea Rosalba, y HERNÁNDEZ y Puente Francisco

1992 "América Latina: más desigualdad", en: *La Jornada*, 9 de marzo, p. 33.

1995 "La política social en el PNII", en: *La Jornada*, Balance Económico, 5 de junio, p. 41

CARREÑO, Carlón José

1987 "La sucesión presidencial", *Nexos*, año X, vol. 10, núm. 115, julio, pp. 25-34.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD

1993 *Boletín Trimestral del Centro de Estudios de la Gobernabilidad*, núm. 1, abril-junio, año 1.

CEPAL.

1985 "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 54, octubre.

CERDA González, Luis

1986 "Estado ampliado y proyectos de recuperación hegemónica en México" en: *Rev. Mex. de CPyS*, núm. 125, Año XXXII, Nueva Época, julio-sep., pp. 43-56.

CERVANTES, Jáuregui Luis

1986 "Presidencialismo, democracia y bipartidismo" en: *Rev Sociológica*, año 2, núm. 3, pp. 129-139.

CRISPÓ, José Antonio

1988 "El fracaso de la campaña electoral del PRI", en: *Las elecciones federales de 1988 en México*, LEAL, Juan Felipe et. al. (Editores), Colec. Procesos Electorales, núm 4., FCPyS, México, UNAM, pp. 153-162.

CINTA, Ricardo

1983 "Estado y sociedad en el capitalismo periférico: notas sobre México", en: *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 4, enero-abril 1983, pp. 35-58.

COMERCIO EXTERIOR

1991 "Declaración de Quito. Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo, México.

DE LA VEGA, Membrillo Constanza

1989 "La desnacionalización de la banca en México", en: *Estudios Políticos*, núm. 1, vol. 8, UNAM, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

1990 México, 27 de junio.

1990 México, 15 de agosto

1992 México, 27 de enero.

1993 México, 5 de marzo.

1993 México, 17 de junio.

ENCISO, Angélica

- 1995 "Admite Rojas que con el PRONASOL se atendieron zonas que no eran prioritarias", en: *La Jornada*, 7 de julio, p. 27.

EL FINANCIERO

- 1994 "Presidencialismo. Los Sismos Políticos" (Informe Especial), 10 de abril, pp. 55-57.
1995 "Fracturas en la élite neoliberal", (Informe Especial), 22 de enero.
1995 "Ordenador: Cartas de Intención México-FMI", (Informe Especial), 12 de febrero.

ESTUDIOS POLÍTICOS

- 1988 "El Frente Democrático Nacional en las elecciones de 1988", *núm. 3, vol. 7*, UNAM, México, julio-septiembre.

FARFÁN, Guillermo

- 1989 "El drama del Estado benefactor", en: *El Nacional*, Suplemento de Política, *núm. 7*, 22 de junio, p. 13.

FRANCO, Carlos

- 1989 "Participación y concertación en las políticas sociales", *Rev. de la CEPAL, núm. 37*, abril, pp. 133-140.

GIL, Villegas Francisco

- "Legitimidad y modernización política en México", en: *Examen, núm. 4*, p. 13.

GIRON, González Alicia

- "¿Fin de la insolvencia? La deuda externa en México", en: *Carta del Economista, núm. 5-6*, p. 4, sep.-dic.

GORDON, R. Sara

- 1993 "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, *núm. 2*, abril-junio, pp. 315-338. GRANISCI, A.

- 1985 "Luchas obreras e iniciativas del capital en la era del Estado del Bienestar. La experiencia británica", en: *Estudios Políticos*, FCPyS, UNAM, México, nueva época, *vol. 4*, abril-septiembre, *núms. 2 y 3*.

HINOJOSA, Juan José

- 1987 "Cinco años de corrosión", en: *Proceso, núm. 578*, 30 de noviembre, pp. 30-31.

HUERTA, G. Arturo

- 1993 "El colapso del modelo neoliberal mexicano", en: *Memoria*, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A. C., *núm. 58*, septiembre, pp. 5-16.

JACOBO, Edmundo et al.

- 1989 "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", en: *Estudios políticos, núm. 1, vol. 8*, UNAM; FCPyS, México, pp. 4-15.

JIMÉNEZ, Edgar

1987 "La nueva derecha dilema de la política latinoamericana", en: *Revista Económica de América Latina*, núm. 16, CIDE, México, 1987, pp. 55-61.

KLIKSHBERG, Bernardo

1992 "Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo, pp. 477-482.

LEAL, Juan Felipe

1989 "El Estado y el bloque en el poder en México" en: *Rev. Mex. de C.P.S.*, núm. 138, oct.-dic. 1989, pp. 11-50.

1992 "Régimenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928" en: *Rev. Mex. de C.P.S.*, núm. 148, Año XXXVII, Nueva Época, abril-junio, pp. 11-61.

LEHR, G. Volker

1986 *Autoritarismo y desarrollo*, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 38, UNAM, México.

LOAIZA, Soledad

1987 "El factor americano", en: *Nexus*, núm. 110, año X, febrero, pp. 17-20.

1994 "Autoritarismo en crisis" (entrevista), en: *Reforma*, suplemento El Ángel, 20 de noviembre, pp. 19-20.

LÓPEZ, Cámara Francisco

1971 "Capitalismo y Liberalismo", en: *Origen y Evolución del liberalismo europeo*, Textos Universitarios, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

MAX-NEEF, Manfred *et al.*

1986 "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro", en: *Development Dialogue*, Centro Dag Hammarskjöld, Suecia.

MAZA, Zavala F.

1987 "Sobre la crisis y la reforma del Estado", en: *Estudios de América Latina*, núm. 16.

MELGOZA, Javier

1990 "Estado social y clase obrera: la experiencia del New Deal", en: *Polis 90, Anuario de Sociología*, UAM-I, México, pp. 105-120.

MEYER, Lorenzo *et al.*

1989 "El Estado y su interlocutor", en: *El Nacional*, Suplemento de Política, 21 de septiembre, núm. 20, p. 8.

1993 "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en: *Rev. Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, año LV, núm. 2, diciembre, pp. 57-78.

MOLINAR, Horcasitas Juan

1993 "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en: *Rev. Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, pp. 3-56.

ÓNIS, Zilya

1995 "Los límites del neoliberalismo. Hacia una reformulación de la teoría del desarrollo, en: *Este País*, núm. 57, diciembre, México, pp. 8-17.

OVALLE, Fernández Ignacio

1993 "Liberalismo social", en: *La Jornada*, 1º de septiembre.

PACHIECO, Méndez Guadalupe

1991 "De partido de Estado a partido de la sociedad civil", en: *Examen*, núm.22, año 2, 15 de marzo, pp. 14-15.

PERROTINI, H. Ignacio, et al.

1985 "El Estado providencial y la crítica neoliberal", en: *Revista Estudios Políticos*, Nueva Época, vol. 4, abril-septiembre, núms. 2 y 3. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. pp. (?).

PORTANTEIRO, Carlos

1989 "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". *Rev. Nueva Sociedad*, núm. 104, noviembre-diciembre, Caracas, Venezuela.

PROVENCIO, Enrique y CARAVIAS, Julia

1992 "El enfoque del desarrollo sustentable. Una nota introductoria", en: *Problemas del desarrollo*, núm. 91, Vol. XXIII, México, pp. 15- 26.

RAMIREZ, Brun José Ricardo

1991 "Estado, economía y sociedad en México", en: *Carta del Economista*, núm. 4, julio-agosto de 1991, Colegio Nacional de Economistas, pp. 19-20.

REFORMA

1996 "Recursos destinados a las entidades con mayor es niveles de pobreza". *Reforma*, septiembre, México.

SÁINZ, Luis Ignacio et al.

1986 Nuevas tendencias del Estado contemporáneo, en: *Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, núm. 22, UNAM, México.

SALDIERNA, V. GEORGINA

1994 "Aún no entramos a la transición democrática", en: *La Jornada*, 1º de septiembre, pp. 1 y 13.

SALINAS, de Gortari Carlos

1992 "El liberalismo social", discurso pronunciado en el 63 Aniversario del PRI, en: *La Jornada*, Perfil de la *Jornada*, 5 de marzo, pp. I-III.

(?) "Reformando al Estado", en: *Nexos*, núm. 148, pp. 27-31.

SCOJO, Ana

1990 "Naturaleza y selectividad de la política social", en: *Rev. de la CEPAL*, núm. 41, agosto, pp. 183-199.

STEFFAN, Heinz Dieterich

1993 "América Latina: entre el capitalismo utópico y la democracia mundial", (segunda de cuatro partes) en: *La Jornada*, 12 de mayo.

VALDES, Ugalde Francisco

1993 "Concepto y estrategia de la reforma del Estado", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LV núm. 2, abril-junio. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

VALVERDE, Viesca Karla

1991 "Reforma del Estado e integración económica", en: *El Nacional*, Suplemento de Política, núm. 113, julio 4, p. 4

VEGA Petri, Juan Enrique

1982 "Notas sobre el estudio del Estado", en: Sociedad, Política y Estado, Ensayos del CIDE. Colección *Estudios Políticos* núm. 1, abril 1982, México, CIDE, pp.11-30.

VILLAN, Aguilera Manuel

1986 "El temor al Estado y el problema de la democracia contemporánea" en: *Rev. Mex. de CPyS*, núm., 125, Año XXXII, Nueva Época, julio-sep., pp. 27-28.

1987 (a) "La firma intervencionista del Estado en América Latina. Análisis de la categoría y del proceso", en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio 1987, vol. XLIX, pp. 145-163.

1990 (a) "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en: *Rev. Fora Internacional*, vol. 30, núm. 4, abril-junio, pp. 659-676.

1990 (b) Las relaciones del Estado", en: *Nexus*, núm 145, enero, pp. 60-64.

1991 "El PRI nueva legitimidad", en: *Examen*, núm. 22, año 2, 15 de marzo, pp. 9-10

VILLEGAS, Abelardo

1986 *El liberalismo, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, núm.27, UNAM, México.

ZERMENO, Sergio

1987 "El fin del populismo mexicano", en: *Nexus*, año X, vol. 10, núm. 113, mayo, pp. 31-35.

OTROS DOCUMENTOS

APANCO, Hernández Marcela Patricia

- 1994 *El Tratado de Libre Comercio a dos años de distancia ¿dónde estamos?*, Tesina, UNAM, FCIyS, Lic. en Ciencias de la Comunicación, México, 92 p.

ASPE, Armella Pedro

- 1990 *Reformular el crecimiento imperativo social*, Discurso pronunciado en ocasión de la firma del contrato del paquete financiero, Palacio Nacional, 4 de febrero, Presidencia de la República, México.

BANCO DE MEXICO

- 1988 *Informe Anual*.

BANCO MUNDIAL.

- 1992 *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Desarrollo y Medio Ambiente*.

CASTILLO, Rivas Jorge Arturo

- 1995 *Contradicciones del discurso oficial en la política exterior de México, en los dos primeros años de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, ante el TLC de América del Norte*, Tesis, UNAM, FCIyS, Lic. en Comunicación, México, 237 p.

CEPAL

- 1991 *Proyectos contra la pobreza*, CEPAL, ONU, México.

DE LA MADRID, Hurado Miguel

- 1981 *Discurso pronunciado el 5 de noviembre de 1981*, (versión estenográfica).

- 1982 *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Ejecutivo Federal, SPP, México.

DE VEGA, García Pedro

- 1995 *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*, ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ESPINOSA, Pérez José Manuel

- 1992 *La modernización del campo ante el Tratado de Libre Comercio con E. U. y Canadá: posibles efectos*, Tesis, UNAM, Lic. en Relaciones Exteriores, México, 194 p.

JIMÉNEZ, Edgar

- (S. D) *Crisis del Estado o crisis de hegemonía en América Latina*, Programa de Maestría en Sociología, Universidad Iberoamericana, México.

NIETO, López Gerardo

- 1993 *Reforma y transición en México 1982-1992. El replanteamiento del proyecto nacional*, Tesis, UNAM, FCIyS, Maestría en Administración Pública, México.

PNUD

- 1990 Informe sobre Desarrollo Humano.
1993 Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

- 1993 *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, México.

SALINAS, de Gortari Carlos

- 1988 *Mensaje de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1988-1994*. Palacio Legislativo, San Lázaro, 1^o de diciembre.
1991 *Tercer Informe de Gobierno*. Anexo, Presidencia de la República, México.
1993 *Quinto Informe de Gobierno*. Anexo, Presidencia de la República, México.
1994 *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo, Presidencia de la República, México.

SCARPATO, Martha

- 1996 *El debate actual sobre los modelos de desarrollo*. Ponencia presentada en el Curso de Especialización de Posgrado en Educación para Políticas de Desarrollo, 20 de septiembre, Instituto José Ma. Luis Mora, México, mimeo., 19 p.

SEDESOL.

- 1993 *Solidaridad: Antecedentes y Perspectivas*, mimeo., Oficina de Apoyo Técnico, México.

UNICEF

- 1992 *El gasto público en la República Dominicana en la década de los 80's*, UNICEF, Santo Domingo.

VILLÁ, Aguilera Manuel

- (s.f.) *La crisis del intervencionismo estatal en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Perú y México: 1965-1975*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, ed. mimeografiada del texto preparado como tesis doctoral para la Universidad de Londres, 2 tomos.

ZEDILLO, Ponce de León Ernesto.

- 1995 *Primer Informe de Gobierno*. Anexo, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México.

INDICE DE CUADROS Y TABLAS

	Pág.
Cuadro 1 Gasto público federal para diferentes sectores incluyendo el sector Desarrollo Social, 1972-1988.	96
Cuadro 2 Votación definitiva por partidos políticos en las elecciones federales de 1988 para Presidente de la República.	111
Cuadro 3 Candidatos uninominales (y para 1988, plurinominales) de los distintos sectores del PRI.	113
Tabla 1 El grupo de la SPP y su relación con el gobierno salinista.	134
Cuadro 4 Balanza de pagos.	136
Cuadro 5 Composición de la inversión extranjera (flujos anuales)	136
Cuadro 6 Gasto programable en Desarrollo Social en millones de nuevos pesos a precios de 1980.	144
Cuadro 7 Billonarios en dólares americanos en México.	162
Cuadro 8 Billonarios en dólares a nivel mundial.	163
Cuadro 9 Deuda neta del sector público consolidada con el Banco de México.	164
Cuadro 10 Recursos destinados en las entidades con mayores niveles de pobreza.	177
Cuadro 11 Recursos ejercidos por el Ramo XXVI: Acciones para superar la Pobreza	178

ANEXO

Cartas de intención México- Fondo Monetario Internacional¹

1976.- Acuerda México con el FMI firmar una carta de intención. Los puntos más importantes son:

- 1.- El FMI sirve como aval de los bancos comerciales para extender líneas de crédito al país.
- 2.- México se compromete a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos.
- 3.- El préstamo comercial asciende a mil 75 millones de dólares.

1982.- México se compromete a adoptar las políticas siguientes:

- 1.- Crecimiento económico: Se busca crecimiento sostenido en los próximos tres años.
- 2.- Finanzas públicas: Fortalecerlas mediante el incremento de los ingresos y la racionalización del gasto.
- 3.- Inflación: Abatir los índices inflacionarios.
- 4.- Tasas de interés: Estimular el ahorro interno.
- 5.- Política cambiaria: Se mantiene temporalmente el control generalizado de cambios sin modificar la paridad vigente.
- 7.- Sector externo: No se libera el comercio externo; revisión del sistema de protección buscando una mayor integración de la producción.

1984.- México se compromete a adoptar las políticas siguientes:

- 1.- Crecimiento económico de 1%.
- 2.- Fortalecer las finanzas públicas.
- 3.- Eliminar la inflación.
- 4.- Tasas de interés: Política flexible para estimular el ahorro interno.
- 5.- Política crediticia: Expansión del crédito por parte del Banco de México.
- 6.- Política cambiaria: Se mantiene el sistema dual, aunque se continuarán realizando ajustes graduales para garantizar un comportamiento adecuado de la cuenta de capital.
- 7.- Sector externo: Liberalización de permisos previos de importación.

1985.- México se compromete a adoptar las políticas siguientes:

- 1.- Recuperación del crecimiento económico.
- 2.- saneamiento de las finanzas públicas.
- 3.- Abatir la inflación.
- 4.- Tasas de interés: Aumentos reales en función de la productividad.
- 5.- Política crediticia: Expansión del crédito en actividades exclusivamente prioritarias.
- 6.- Política cambiaria: La paridad se ajustarán 21 centavos diarios (desde el 6 de marzo de 1985) para evitar devaluaciones bruscas.
- 7.- Sector externo: Se acelera el proceso de sustitución de permisos por aranceles iniciado en 1984.

¹ "Cartas de intención México-FMI", en: Informe Especial, *El Financiero*, 12 de febrero de 1995, p. 61.

1986.- México se compromete a adoptar las siguientes políticas:

- 1.- Crecimiento económico: Recuperación de la actividad económica.
- 2.- Finanzas públicas: saneamiento mediante una reducción del saldo primario de tres por ciento respecto del PIB y la corrección de la base gravable del impuesto global.
- 3.- Reducir la inflación.
- 4.- Tasas de Interés: Mayor flexibilidad.
- 5.- Política crediticia: Estricta vigilancia y selectividad del crédito.
- 6.- Política cambiaria: Desaparecer el tipo de cambio superlibre; se establecen nuevas reglas para las casas de cambio, así como para la administración de la paridad controlada.
- 7.- Sector externo: Prosigue el proceso de liberación.

1989.- México se compromete a adoptar las políticas siguientes:

- 1.- Crecimiento económico: Se busca un crecimiento de seis por ciento hasta 1994.
- 2.- Finanzas Públicas: Reducción de los requerimientos financieros del sector público en nueve puntos porcentuales del PIB e incremento del ahorro mediante la vía fiscal.
- 3.- Nivel de inflación menor a 18 por ciento en 1989 y entre cuatro y cinco por ciento para años posteriores.
- 4.- Disminución de las tasas de interés nominal y real, así como los márgenes entre activas y pasivas.
- 5.- Política crediticia: Liberalización del crédito.
- 6.- Política cambiaria: Política congruente con las metas de inflación y balanza de pagos, manteniéndose el diferencial entre la paridad libre y controlada.
- 7.- Sector externo: Propiciar un proceso de sustitución de importaciones, una mayor integración del país a la economía mundial y reducir la dispersión de los aranceles.

1995.- México se compromete a adoptar las políticas siguientes:

- 1.- Crecimiento económico de 1.5 por ciento en 1995 y de cuatro por ciento en 1996.
- 2.- Finanzas públicas: Política fiscal estricta, con superávit económico del sector público de 0.5 por ciento del PIB en 1995. Profundizar el programa de privatizaciones.
- 3.- Inflación de 19 por ciento en 1995 y de un dígito en 1996.
- 4.- Tasas de Interés: Control monetario mediante operaciones de mercado abierto.
- 5.- Política crediticia: Restricción del crédito por parte del Banco de México.
- 6.- Política cambiaria: Estabilizar el mercado de divisas y lograr un tipo de cambio promedio de 4.50 nuevos pesos por dólar en 1995.
- 7.- Sector externo: Reducción del déficit de la cuenta corriente de 50 por ciento para colocarlo en 14 mil millones de dólares en 1995.