

3
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



**LA REFORMA DEL ESTADO COMO INSTRUMENTO
MODERNIZADOR Y DE GOBERNABILIDAD DEL
SISTEMA POLITICO MEXICANO**

T E S I S

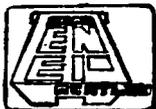
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

JOSE AMAYA HERNANDEZ

ASESOR: LIC. EZRA SHABOT AZKENAZI



ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

OCTUBRE, 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 mis padres y a Gaby, mi gratitud
permanente con emoción y respeto.*

*A mis hermanos: gracias por su
apoyo. Los invito a seguir
adelante.*

*En memoria de Claudia, a quien
extraño, pero que algún día
alcanzaré.*

A todos ellos, por nuestra gran familia.

EXORDIO

Mi agradecimiento más profundo a la Universidad Nacional Autónoma de México, que me abrió las puertas del conocimiento.

Al Lic. Héctor Dario Chávez Silva, de quien aprendo día con día algo nuevo. Gracias por su invaluable apoyo e inquebrantable confianza para cruzar con firmeza el camino a la superación.

Al Mtro. Mauricio Merino Huerta, quien me ha brindado su apoyo y consejo en todo momento.

Al Lic. José Luis González Sarmiento, por su apoyo moral, aprecio y comprensión que desde siempre me ha brindado.

Al Profesor Ezra Shabot Azkenazi, asesor de la investigación, por sus comentarios, disposición y reflexiones en el proyecto, que fueron fundamentales.

A mis sinodales:

Mtra. Xochitali Aroche Reyes

Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez

Mtro. Juan Bravo Zamudio

Lic. Sergio Hernández Díaz

A quienes revisaron el proyecto, algunos borradores o el trabajo completo:

Gabriela Uberetagayena

Dr. Ricardo Uvalle

Lic. Juan Guillermo García

Lic. Carlos V. Sánchez

C.P. José Antonio Gómez

A los compañeros que conformamos la generación 1992-1996 de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP Acatlán.

A Gabby, gracias por su guía, cariño y amor a toda prueba, con quien la vida es plena.

"Vivimos circunstancias nacionales particularmente complejas y hasta violentas... El contexto actual es incierto bajo el dilema de la modernidad, la cual habría que cuestionar... El Estado mexicano ha comenzado a practicar nuevas técnicas, procedimientos e interpretaciones que encajan en la denominada Reforma del Estado".

José Amaya Hernández

Reformar al poder significa llevar el gobierno a las comunidades a través de un nuevo federalismo. Significa también nuevos métodos de administración para que cada ciudadano obtenga respuestas eficientes y oportunas cuando requiere servicios, cuando plantea problemas o cuando sueña con horizontes más cercanos a las manos de nuestros hijos.

Luis Donaldo Colosio

PRÓLOGO

La importancia de la Reforma al Estado Mexicano, por sus repercusiones en el ámbito de la vida nacional, motivó a mi conciencia a expresar el reconocimiento al trabajo de investigación que hoy se sustenta; es cierto que el desarrollo histórico del Estado, así como la evolución en las relaciones sociales, políticas y económicas en el mundo, generan expectativas sobre las condiciones de vida de la población, así como del compromiso del Estado, de corresponder a ellas de manera plena con actitud soberana.

México no es ajeno a los procesos globalizadores de la economía ni de su tratamiento de bloque internacional, sin embargo, es de destacarse la fuerza histórica de las instituciones nacionales, producto de los movimientos sociales de los últimos siglos, en la búsqueda de un concepto del Estado que rompa con los esquemas paternalistas para incorporar en un concepto democrático, con la participación de los individuos y grupos, al desarrollo integral del país, de manera responsable y participativa.

La crisis económica a redundado en otras crisis, de valores sociales, de oportunidad productiva, de bienestar social, de seguridad pública, de incertidumbre política, de ingobernabilidad e intolerancia, provocando rezagos sociales e intensificando la lucha irracional por el poder.

Por todo lo anterior, la labor de investigación sobre la nueva concepción del Estado obtiene un significado relevante, pues nos permite reflexionar sobre el valor de las aportaciones históricas de los movimientos sociales en México.

La seriedad, sencillez y formalidad del presente trabajo nos alienta a impulsar la actividad formativa de profesionales en la ciencia política y la administración pública.

Vaya pues, mi más amplia felicitación al autor de este trabajo, querido amigo y respetado servidor público, como un representante digno de la comunidad universitaria del País.

México, D.F.

HECTOR DARIO CHAVEZ SILVA

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	
MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO CONCEPTUAL	17
1.1. Marco teórico conceptual	17
1.1.1. Categorías teórico analíticas	17
1.1.2. ¿Reforma o revolución?	32
1.2. Marco histórico	35
1.2.1. En busca de un diseño institucional mexicano	35
1.2.1.1. La expansión de las atribuciones estatales	37
1.2.1.2. El Poder Ejecutivo y su fortalecimiento	38
A. La formación del partido gobernante	39
B. El nuevo orden militar	43
C. El control popular via la CROM	44
1.2.1.3. Del Maximato al Cardenismo	46
CAPÍTULO 2	
NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO: CRISIS Y CONTROL SOCIAL	53
2.1. Límites estructurales del Estado de bienestar	53
2.1.1. El milagro económico y el desarrollo estabilizador (1940-1970)	55
2.1.2. El desarrollo compartido (1970-1982)	57
2.2. Crisis del Estado de bienestar	59
2.3. Nueva concepción del Estado. La globalización mundial	63
2.4. El nuevo Estado	65
2.5. El nacimiento del Estado liberal social	67
2.5.1. El Liberalismo	67
2.5.2. Neoliberalismo y liberalismo social	68
2.6. La presencia de los técnicos	78
2.6.1. Los técnicos en el aparato gubernamental	78
2.6.2. Los tecnócratas en el poder	80

	Pág.
CAPÍTULO 3	
LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO, SUS ALCANCES Y LIMITACIONES	87
3.1. Planteamiento general	87
3.2. ¿Porqué se reforma el Estado?	91
3.3. La sociedad mexicana ante la reforma del Estado	97
3.3.1. La sociedad mexicana, una sociedad cerrada	101
3.3.2. Participación ciudadana	104
3.3.3. La gobernabilidad en México a través de los años	107
3.4. El tamaño del Estado	111
3.5. Características de la reforma salinista	116
3.5.1. Programa Nacional de Solidaridad	119
3.5.2. La modernización del campo	122
3.5.3. La reforma política	125
3.5.4. Política macroeconómica	127
3.5.5. Evaluación económica	136
CAPÍTULO 4	
INTERPRETACIONES DE LA REFORMA Y SU IMPACTO SOCIAL	147
4.1. Puntos de vista de los intelectuales sobre la reforma del Estado en México	147
4.2. Puntos de vista de los partidos mayoritarios sobre la reforma del Estado	155
4.3. Condiciones necesarias que nos permitan consolidar los espacios democráticos	159
4.4. Agenda para una verdadera reforma del Estado en México	163
4.5. El aspecto social de la reforma del Estado	172
4.6. Escenarios de la reforma del Estado	177
4.6.1. Escenario optimista	179
4.6.2. Escenario lógico posible	182
4.6.3. Escenario catastrófico	184
CONCLUSIONES	189
BIBLIOGRAFÍA	199

ÍNDICE DE CUADROS

	Págs.
Cuadro 1. Definiciones sobre el Estado	18
Cuadro 2. Conceptos fundamentales para entender la reforma del Estado	30
Cuadro 3. Diferencia entre reforma y revolución	32
Cuadro 4. Los técnicos incorporados al aparato político (1958-1976)	80
Cuadro 5. Producto Interno Bruto (Variación Real Anual)	128
Cuadro 6. Inflación 1989-1994	129
Cuadro 7. Inversión Extranjera	132
Cuadro 8. Deuda Pública Externa	140
Cuadro 9. Base Monetaria 1992-1994	142
Cuadro 10. Cotización Peso/Dólar 1992-1994	143

INTRODUCCIÓN

Las continuas transformaciones del mundo nos cuestionan y nos obligan a hacer nuevas formulaciones, ya que los Estados evolucionan hacia la interdependencia y ésta, hacia nuevas formas de dependencia de los más débiles frente a los más fuertes.

Bajo este contexto, las estructuras constitutivas del Estado mexicano han sufrido un desgaste, lo que hace necesario su estudio y, en muchos de los casos, una reforma en su estructura, tanto para hacer más racional su rectoría, como para lograr las respuestas positivas de actitudes, valores, normas y pautas de participación social, política, económica y cultural que le den contenido democrático a la modernización.

Así, durante los últimos diez años, hemos presenciado un cambio importante que cuestiona a la estructura tradicional del sistema político, ya que las condiciones imperantes han cambiado substancialmente sus principales pilares como el presidencialismo, el partido oficial, la participación del Estado en una infinidad de rubros y la poca participación de la sociedad, lo que nos muestra que la organización y las condiciones hasta entonces existentes, dejaron de tener vigencia al cambiar el contexto bajo el cual habían venido funcionando.

Es en el sexenio de Miguel de la Madrid y, sobre todo, con Carlos Salinas, que se plantea e inicia la reforma del Estado. Este último inició con una tremenda crisis de legitimidad y pérdida de la hegemonía del partido oficial, aunado, esto, a

la difícil situación económica que veníamos viviendo desde las crisis económicas de 1982 y de 1985, que se reflejaron en un bajo nivel de vida de la población. Lo anterior, obligó a instrumentar ciertas medidas tendientes a atenuar la grave situación que se vivía. Al mismo tiempo, se evidenció que México se había convertido en una sociedad de un alto perfil urbano, con una población que, en su mayoría era joven, combativa, crítica, mucho más informada y mejor organizada.

Inmersos dentro de la reforma del Estado, ésta puede verse como el cambio de un tipo de Estado a otro. Lo que normalmente refiere el concepto de reforma del Estado, sin embargo, son cambios, modificaciones en las relaciones entre sus elementos constitutivos, ampliación o reducción de las atribuciones de cada uno de ellos, límites, contrapesos y balanzas, cauces y maneras de relación con los distintos grupos de la sociedad. Entre estas relaciones, pueden mencionarse como significativas, las regulaciones de actividades económicas, sociales o culturales como por ejemplo, la relación entre el poder central y los poderes locales, aplicación de subsidios y de programas asistenciales; cambios en la regulación de los sistemas financieros y manejo de las relaciones económicas y políticas con el exterior.

Es importante destacar que esta investigación parte de la observación de la necesidad sentida por el pueblo de México, que ha demostrado que existe una incompatibilidad del proyecto de modernización económica y las estructuras políticas heredadas desde hace ya 70 años, donde este modelo ha dejado su

clásica eficacia y se presenta como un obstáculo para el proyecto de modernización.

Asimismo, el punto central de esta investigación es la de analizar la propuesta de reforma del Estado que se ha emprendido desde los Pinos y que ha tenido como firme propósito, el responder de forma óptima a las nuevas condiciones existentes no sólo internas, sino también externas en nuestro país. Para ello, se partirá de los siguientes objetivos: el primero, es analizar el papel histórico del Estado contemporáneo, en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica, corrupción, asesinatos y falta de credibilidad en nuestras instituciones. El segundo objetivo es el de evaluar si esta nueva estrategia, se ha traducido en mayores índices de modernización y gobernabilidad para de esta forma poder llegar a una conclusión y examen final de los resultados preliminares de dicha reforma.

Ambos objetivos tendrán, además, que responder a las hipótesis de que toda reforma del Estado que no reconozca la diversidad de nuestro país, será una reforma destinada al fracaso; y que la opción de reforma en México no es de cambio de régimen o ruptura, sino, únicamente, de reforma de éste.

El estudio se ordenó en tres niveles. En el primero de ellos, se expone el marco histórico y teórico conceptual; en el segundo, lo descriptivo; y en el tercero, el aspecto propositivo y prospectivo. Con esto se pretende dar cuenta de la situación prevalectante en nuestro sistema político, abordando las variables que para el desarrollo de esta investigación son importantes, como lo son la

economía, la política y lo social, con el objeto de llevar una temática que no se desvíe del objeto de estudio.

En el primer capítulo, se realiza un desarrollo histórico-conceptual de las categorías que nos permitan orientar el desarrollo de la investigación, definiendo conceptos como Estado, gobierno, administración pública, democracia, soberanía, modernidad, sistema político, transición política, régimen, revolución y reforma, para lo que se recurre a los principales teóricos y estudiosos de la Ciencia Política.

En este capítulo, como marco histórico se aborda la importancia que tuvo el institucionalizar el Estado moderno, el cual nos rige hasta nuestros días, y cuya base institucional la da la Constitución de 1917 y el período que se conoce como Maximato, durante el que se instauran los lineamientos del sistema capitalista moderno y la centralización político-administrativa en el Ejecutivo Federal.

Se resalta que es a partir de la Revolución, cuando el sistema político se sustentó en un pacto entre las distintas clases. La rectoría del Estado se convirtió, entonces en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos; y menguar las desigualdades, al tratar de hacer compatible el desarrollo capitalista y las metas del crecimiento económico, con las exigencias de justicia social con régimen democrático. Se llega así, a la importancia de la fórmula Calles-Cárdenas, que daría la conformación del modelo corporativo mexicano, resaltando la formación del Partido del Estado, así como de algunas de sus organizaciones básicas.

En el segundo capítulo, se proporciona un panorama global de lo que constituyó el milagro económico y el desarrollo estabilizador hasta 1970, período durante el cual el Estado mexicano se vio obligado a intervenir, en grandes proporciones, en la economía con el objeto de lograr un bienestar social, llevando a cabo la tarea de producir y prestar bienes y servicios. Durante esta fase, el Estado mexicano adquiere los rasgos de un Estado paternalista que actúa con la libertad que le da el poco desarrollo de las fuerzas productivas.

También se señala al modelo paternalista como aquel que provocó un déficit en la balanza comercial, altos índices de inflación, endeudamiento, lo que se reflejó en bajos salarios, y por ende, en la pauperización del grueso de la población, con lo que quedó demostrado el agotamiento del Estado.

Se analiza, por lo tanto, la nueva concepción del Estado que viene a darle un giro total a como se había venido conduciendo, propiciado, al mismo tiempo, por el proceso globalizador, donde las relaciones económicas internacionales propician un nuevo reparto del mundo, iniciándose así un cambio estructural bajo la propuesta neoliberal, lo que Carlos Salinas denominó como liberalismo social.

En el capítulo tercero, se analiza en qué consiste la reforma del Estado, estrategia emprendida ampliamente por Carlos Salinas y con la cual se redefinen las reglas del juego, instituciones e instrumentos que articulan el intercambio económico y político entre los grupos sociales.

Además, se puntualizan los aspectos que desde el punto de vista de Salinas iban a propiciar que se llegara a una verdadera reforma del Estado, como lo son, el Programa Nacional de Solidaridad, la modernización del campo, la política macroeconómica, entre otros instrumentos, los que representan las políticas fundamentales para entender dicha reforma.

Se enmarca la importancia que ha tenido el que la sociedad sea más participativa dejando atrás su nula participación, siendo ahora consiente, organizada e informada, y que ha servido de presión para que nuestros gobernantes atiendan, verdaderamente, las demandas de la sociedad en general y no sólo la de unos cuantos. Esto nos refleja hasta dónde es gobernable y hasta dónde se atienden las demandas ciudadanas.

En el cuarto y último capítulo, se enmarcan los puntos de vista de los intelectuales y partidos políticos, sobre la reforma del Estado. Al mismo tiempo, se abordan las necesidades reales sobre si se pretende llevar a cabo una verdadera reforma, por lo que señalan algunos aspectos que, sin pretender agotarlos, nos permitan que los cambios económicos y políticos caminen armónicamente. Por lo anterior, se consideran a las reformas políticas como prioritarias para arribar a una sociedad más democrática y más próspera en la situación económica que, además, se refleje en mejores estándares de vida, llegando a una prospectiva de posibles escenarios que tendría que enfrentar la reforma del Estado en un mundo cada día más interrelacionado, tanto económica, como políticamente.

llegando a una prospectiva de posibles escenarios que tendría que enfrentar la reforma del Estado en un mundo cada día más interrelacionado, tanto económica, como políticamente.

Por último, quisiera expresar que la presente investigación contempla aspectos de la Reforma del Estado sin olvidar aquellos hechos y reclamos sociales más importantes mediante, los cuales se demuestra que la reforma debe ser un hecho que no debe postergarse más tiempo, dado que el partido hegemónico y el autoritarismo, no tienen cabida en el corto plazo.

CAPÍTULO 1
MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. Marco teórico conceptual

1.1.1. Categorías teórico analíticas

1.1.2. ¿Reforma o revolución?

1.2. Marco histórico

1.2.1. En busca de un diseño institucional mexicano

1.2.1.1. La expansión de las atribuciones estatales

1.2.1.2. El Poder Ejecutivo y su fortalecimiento

A. La formación del partido gobernante

B. El nuevo orden militar

C. El control popular vía la CROM

1.2.1.3. Del Maximato al Cardenismo

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1.1. CATEGORÍAS TEÓRICO ANALÍTICAS

Es de interés señalar, en principio, lo que se entiende por Estado, gobierno, administración pública, democracia, soberanía, gobernabilidad, modernización, régimen, transición política y sistema político. Desde luego, no se trata de establecer un concepto exacto o una definición única, tan sólo se busca exponer algunas ideas que sirvan para inferir elementos teóricos que puedan orientar el desarrollo de la investigación.

"El Estado es la forma como se organiza políticamente la sociedad para cumplir las aspiraciones y finalidades comunes de todos los individuos y familias".¹ Por lo tanto el Estado existe exclusivamente para servir fines humanos, ya que es una instancia unitaria globalizadora que resume el total de factores de poder que condicionan y hacen posible la unidad de la comunidad.

Max Weber nos dice que el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama, con éxito, para sí, el monopolio de la violencia física legítima.

Mientras que Ricardo Uvalle nos dice que Estado es la organización creada para cumplir los fines de la convivencia humana. Es una organización positiva en cuanto permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.

¹Olmedo, Raúl., "La reforma y los retos de la administración pública". INAP, México, 1996, p. 11.

Cabe señalar, que son varios los elementos componentes del Estado. Al hablar de comunidad nos referimos a la comunidad políticamente unificada en un territorio y bajo determinado orden jurídico. La comunidad política se conforma con elementos como podrían ser: la raza, el idioma y las tradiciones, y el propósito de lograr ciertos fines colectivos.

Sin embargo, no basta con organizarse políticamente para el logro de los fines de la comunidad; se requiere, indudablemente, de órganos que aseguren el cumplimiento de esos fines sociales. Por lo tanto, es necesario que estos órganos estén revestidos de poder y cuyas facultades y atribuciones estén jurídicamente reguladas a nivel constitucional.

Como podemos observar, el concepto de Estado, ha sido analizado por infinidad de autores desde tiempos muy antiguos. A continuación, se abarca, de forma esquemática, a los siguientes:

CUADRO 1

DEFINICIONES SOBRE EL ESTADO	
AUTOR	DEFINICIÓN
Platón	El Estado es la institución necesaria para el mejor y más completo desarrollo del individuo
Anstóteles	Se entiende al gobierno justo que se ejerce con poder soberano sobre diversas familias y sobre todo aquello que éstas tienen en común
Maquiavelo	El Estado es un fin en sí mismo y las acciones para conservarlo están por encima de las acciones privadas de los individuos
Hobbes	El Estado es el gran Leviatán (un gigante formado por todos los hombres, que encierra la unidad absoluta y el poder soberano)
Rousseau	El Estado es un mal que se convierte en necesario cuando nacen las desigualdades entre los hombres
Marx	Es un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando el choque entre las clases
Lenin	Es la institución que subordina el poder de las masas al poder de un grupo organizado, que surge y se localiza en el modo esclavista
Weber	El Estado es la institución que en una colectividad dada, posee el monopolio de la violencia legítima

Hablar de los órganos es, además, referirse al factor **gobierno**, que es la personificación del Estado, cuyas funciones se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad apoyados en un sistema coercitivo por lo que norma las relaciones y la actividad de los individuos. El término gobierno también es usado como sinónimo de poder Ejecutivo debido a aquella tendencia a la concentración y centralización de funciones en el titular de dicho poder, pues además de ser el representante del Estado, es el jefe de las fuerzas armadas y el representante del gobierno.

Para Norberto Bobbio el gobierno es "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder".² Dicho de manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes.

Cabe mencionar, que el gobierno, sin perder su carácter de fuerza única, tiene una doble función que realizar por un lado, al llevar a cabo su política exterior, atiende los intereses de ese país frente a otras naciones para armonizarlos. Por otro lado, desarrolla una política hacia el interior del país, cubriendo las necesidades más apremiantes y generales de la población.

A su vez, la **administración pública** se encuentra inmersa en la función de gobierno, pues le facilita los medios necesarios para la realización de los fines del Estado. Contando, para ello, con dependencias, agencias especializadas en ciertas áreas de recaudación fiscal, embajadas, etc.

²Bobbio, Norberto Matteucci Nicola, "Diccionario de política", Siglo XXI, México, 1981, p. 742-745.

"La administración pública es la parte más visible del gobierno, es de alguna manera, la cara más externa del poder político, pues las decisiones de este último y, principalmente del Ejecutivo, deben ser materializadas por conducto de la administración pública".³

La administración pública responde a programas y proyectos del orden del poder al cual pertenece, pero a su vez capta, en cierto sentido, las demandas de la población a la que sirve.

En síntesis, tenemos que la administración pública es una parte muy importante para la existencia del Estado, ya que desarrolla la ejecución de los fines estatales, los que a su vez representan, de cierta manera, los intereses de la sociedad, los diversos factores reales de poder que en un momento histórico dado se dan.

La **democracia**, de acuerdo con su significado original, quiere decir "gobierno del pueblo por el pueblo. Es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político, en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, sino también el sujeto que gobierna".⁴

La palabra **democracia** proviene de las palabras griegas **DEMOS** (pueblo) y **CRATOS** (poder o gobierno). El principio constitutivo de la **democracia** es el de la **soberanía popular**, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.

³ Rives Sánchez, Roberto, "Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal", INAP, México, 1984, p. 20.

⁴ Woldenberg, José, "Los principios y valores de la democracia". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, 1995, p. 15

La democracia es, estrictamente, el gobierno que se sustenta en el principio de la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo.

Es así como el concepto de democracia ha ido evolucionando hasta su concepción actual, llegando a considerarla de manera generalizada como "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo procedimientos".⁵

De estas definiciones se infiere, que con el objeto de que una decisión tomada por individuos, es necesario que sea tomada con base en reglas escritas o consuetudinarias que establezcan quiénes son los individuos autorizados para tomar decisiones obligatorias para todo el pueblo.

Un gran número de autores que han conceptualizado a la democracia, coinciden en señalar que una de las formas a través de la que se practica es el voto o sufragio, llevado a la realidad por un número muy elevado del núcleo social.(sobre este tema se hará referencia en el tercer capítulo).

Por otro lado, la **soberanía**, se ha definido como la necesidad de las sociedades modernas de contar con un poder centralizado que tenga, además, la capacidad de pacificar y someter, dentro de un territorio determinado, a los poderes ideológicos como a los poderes económicos, mediante la monopolización de la violencia legítima. Con lo cual surgió un poder soberano, único y superior, políticamente, al de cualquier otro poder.

⁵Bobbio, Norberto Matteucci Nicola, "El futuro de la democracia", Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.15

Sin embargo, debía de haber un Estado de derecho bajo el cual se evitara que el poder del Estado fuera arbitrario o abusivo, pasando ahora, ser un poder encargado de elaborar y hacer cumplir leyes, pero también, y al mismo tiempo, un Estado sujeto a las propias leyes establecidas.

"La soberanía del Estado del poder político, se transformó así, en soberanía de la legalidad, donde las propias instituciones estatales se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones".⁶

El Estado Nacional propiamente moderno desemboca progresivamente en Estado soberano, constitucional y democrático, entendiéndose que soberanía, constitucionalidad y democracia son dimensiones esenciales que deben apoyarse recíprocamente.

Considero que en la medida en que el Estado, a través de su forma de gobierno no satisfaga las demandas presentadas por su población, acumulará tensión sobre el régimen y provocará una crisis de legitimidad que se traduce en una menor gobernabilidad, llegando incluso a una ruptura entre Estado y sociedad.

La **governabilidad**, de acuerdo a una definición de diccionario significa, literalmente, "calidad, Estado o propiedad de ser gobernable". Gobernable significa, sin más, "capaz de ser gobernado".

Para Juan Rial, la gobernabilidad es la capacidad de las instituciones y movimientos, de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y

⁶Woldenberg, José, op.cit., p.16.

de movilizar, con coherencia, las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.⁷

En cambio, Ángel Flitsisch nos dice que la gobernabilidad "está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando, principalmente, las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones".⁸

De igual forma se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "calidad propia de una comunidad política, según la cual, sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así, el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁹

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

⁷ Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", en Revista Mexicana de Sociología, no 2, abril-junio de 1988, p 11

⁸ Flitsisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática", en Revista Mexicana de Sociología, no 3, julio-septiembre de 1989, p 113

⁹ Arbós Xabier y Giner, Salvador, "La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Siglo XXI, Madrid, España, 1993, p 13

En lo que se refiere al concepto de modernización, éste es un proceso histórico en el que se combinan nuevas formas de participación de la sociedad que permiten que el desarrollo y el progreso se realice de diferente forma

En una aproximación inicial, se entiende como "... el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los últimos dos siglos".¹⁰

Históricamente, la modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX; se extendieron después a otros países de Europa en los siglos XIX y XX a la América del Sur y a los continentes Asiático y Africano.

Con el transcurso del tiempo, se ha llegado a comprender que "...la modernización no es simplemente el proceso de difusión de las instituciones, valores y técnicas europeas, sino que es un proceso abierto y continuo de interacción entre las numerosas instituciones, las numerosas culturas y las numerosas técnicas"¹¹

Cabe hacer mención, que la modernización es un proceso global que abarca el ámbito político, el espacio económico y la sociedad; las naciones en transición a la modernización proceden de sociedades tradicionales. En América Latina las estructuras modernas tuvieron su origen en formaciones sociales provenientes de la conquista, en donde existía una clara división entre la oligarquía blanca y la población indígena.

¹⁰ Bobbio, Norberto, "Diccionario de política", op. cit., p. 1038

¹¹ idem.

A pesar de diferencias conceptuales y de terminologías más o menos importantes respecto a la modernidad, sus características fundamentales son las siguientes:

1. Un nivel autosostenido de crecimiento económico
2. La difusión de normas culturales racionales
3. Un incremento de la movilidad social, entendida como libertad personal de movimiento físico, social y psíquico
4. Una transformación paralela de la personalidad que capacite a los individuos para realizar eficazmente sus tareas en un orden social que se desenvuelve en un mundo incierto y cambiante.

En el ámbito económico, las sociedades modernas se caracterizan por su tecnología de vanguardia, apoyadas por instituciones científicas especializadas, por el grado de desarrollo de la industria, por la comercialización y la complejidad de los mercados de bienes, de trabajo y de dinero. La modernización implica un tránsito de una economía de subsistencia a una economía industrializada orientada finalmente al consumo de masas con el crecimiento del sector productivo. La *modernización económica* se define a través de cómo esta esfera se hace más racional y eficiente (la racionalidad se mide entre la correspondencia de los medios usados con respecto a los fines que se intentan alcanzar y la eficiencia a través de lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos).

La modernización económica, por lo tanto, conduce a una sociedad altamente industrializada, induciéndola a cambios mucho más bastos que los provocados por la

industrialización. Cabe mencionar que el desarrollo económico se mide por los siguientes índices: el Producto Nacional Bruto (PNB), el crecimiento per cápita y el Índice de Crecimiento de la Producción per cápita. Mientras los dos primeros índices muestran la situación de una economía en un tiempo determinado y son, por lo tanto, estáticos, el tercer índice muestra la situación para observar el proceso mismo de desarrollo y crecimiento de la economía permitiendo, además, comparar varias economías y prever sus posibilidades de desarrollo.

En lo político, la modernización se caracteriza por la extensión del campo territorial y por la fuerza del poder en las entidades centrales, legales, administrativas, y políticas de la sociedad; todos los ciudadanos adultos se incorporan a un orden moral-consensual. Los gobernantes para mantenerse en el poder y contar con el apoyo para realizar sus proyectos de gobierno buscan continuamente el apoyo político de los gobernados o, por lo menos, de una gran parte de ellos, por la vía electoral.

Específicamente, la *modernización política* se expresa cuando se verifica que un número cada vez mayor de ciudadanos unidos entre sí por vínculos de colaboración, como resultado de la expansión del derecho al voto y la participación política y un aumento de la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema.

En el mismo sentido, tienen que observarse cambios en cuanto a las prestaciones gubernamentales y al sistema en su conjunto, provocándose un aumento en la capacidad de las autoridades para elegir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y

afrontar las demandas de los miembros del sistema. Ahora, en cuanto a la organización de la esfera política, hay modernización cuando se verifica una mayor diferenciación estructural, una mayor especificidad funcional y una mayor integración de todas las instituciones y organizaciones que forman parte del sistema político. Por lo tanto, "la modernización política se refiere a aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y de secularización de la cultura política que refuerza la capacidad, la efectividad y la eficacia de ejecución del sistema político de una sociedad."¹² Son, además, considerados como movimientos de contrapunto entre el proceso de diferenciación, los imperativos y realizaciones de igualdad, capacidad integradora, adaptativa y de creación de un sistema político que se ha manifestado en la efectiva institucionalización de nuevas pautas de integración que regulen y contengan las tensiones y conflictos que producen los procesos de diferenciación pero que, además, de nuevas pautas de participación y de distribución de recursos; y en la continua flexibilidad para establecer y realizar nuevas finalidades de carácter social.

Cabe precisar que una de las características que se le atribuye a una comunidad política moderna son la democracia y el Estado-Nación; aunque este último es visto como un componente controvertido en la definición de modernización; sin embargo, existen también variables que pueden afectar el curso de la modernización política, entre las que se encuentran las siguientes cuatro, que, a mi juicio, son particularmente importantes:

i. El momento histórico del impulso modernizador

¹² "Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales", vol. 1, Edit. Aguilar, Madrid, España, 1975, p. 177.

ii. El carácter y orientación del liderazgo político

iii. La secuencia en que se presentan los problemas o la forma de enfrentar la crisis

iv. La estructura y cultura política existente en la sociedad

En lo *cultural*, la *sociedad moderna* se caracteriza por la diferenciación de los elementos fundamentales de los principales sistemas culturales y de valores; es decir, la religión, la filosofía y la ciencia, la difusión de la alfabetización y la educación, un sistema intelectual complejo para cultivar la especialización. Este proceso se encuentra estrechamente relacionado con los medios de comunicación y la creciente penetración de esos medios dentro de grandes grupos de la sociedad. Por lo tanto, la sociedad moderna se caracteriza por la movilidad, la cual no obedece solamente a que la familia y los individuos se desplacen entre los puestos estructurales ya existentes; se van creando nuevos puestos estructurales como resultado de nuevos negocios y organizaciones políticas administrativas.

Estas son las características fundamentales de una sociedad que aspira a la modernización, desgraciadamente, en nuestro país se han dado avances y retrocesos en los diferentes matices que lo forman, como son lo social, político y económico, debido a que el grupo gobernante sólo aspira a lograr la modernización de un aspecto específico, dejando de lado los otros ámbitos. Así, queda trunca la modernización en su contexto global, es decir, no es integral, y por ende, se ha puesto en entredicho esta tan ansiado proceso en nuestro país.

En lo que se refiere al contexto bajo el cual se debe ver el termino **régimen**, éste viene a ser el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones. Debe, por lo tanto, existir una convergencia de intereses consistente en el hecho de que se adopta el régimen como plataforma común de lucha entre los grupos políticos, ya que estos últimos lo consideran como una situación que ofrece condiciones favorables para la conservación de su poder, para la conquista del gobierno, y la realización parcial o total de los propios objetivos políticos.

En cuanto a la **transición política**, debemos señalar cuál es el puente que lleva a un país o sociedad no democrática a convertirse en democrática, éstas son.

- 1) Los factores que mantienen una democracia estable pueden no ser los que la llevaron a existir,
- 2) No todos los eslabones causales van de los factores sociales y económicos a los políticos;
- 3) La génesis de la democracia puede no ser geográfica uniforme y
- 4) No todos los eslabones causales van de las creencias y actitudes a las acciones.

En el caso particular de nuestro país, la transición está aparejada a la necesidad de orientar los rumbos del desarrollo de las estructuras de democratización y de acceso a la representatividad, así, la polémica se centra, hoy en día, en torno a la desincorporación del control estatal y a los cambios en el tamaño y composición del Estado.

Por otro lado, de acuerdo con las corrientes teóricas en Ciencia Política, concebimos al sistema político como el conjunto de interacciones sociales de individuos. El sistema político se aboca al estudio de las interacciones sociales que se orienten, predominantemente, hacia la asignación autoritaria de valores para una determinada sociedad. En un sistema político, el interés personal, la tradición, la lealtad, y el sentido de la legalidad o de la legitimidad, son variables significativas para explicar por qué un sujeto se siente obligado a aceptar decisiones con carácter de autoritarias.

En síntesis, los conceptos fundamentales a entenderse en este inciso son los siguientes:

CUADRO 2

CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER LA REFORMA DEL ESTADO	
Estado	Es la forma como se organiza políticamente la sociedad para cumplir las aspiraciones y finalidades comunes de todos los individuos y familias. Sus elementos son población, territorio, gobierno y el marco jurídico.
Gobierno	Es el conjunto de los órganos a los que institucionalmente le está confiado el ejercicio del poder.
Administración pública	Es la parte más visible del gobierno, es de alguna manera, la cara más externa del poder político, pues las decisiones de este último y, principalmente del Ejecutivo, deben ser materializadas por conducto de la administración pública. La administración pública es una parte muy importante para la existencia del Estado, ya que desarrolla la ejecución de los fines estatales, los que a su vez representan, de cierta manera, los intereses de la sociedad, los diversos factores reales de poder que en un momento histórico dado se dan.
Democracia	Proviene de las palabras griegas <i>DEMOS</i> (pueblo) y <i>KRATOS</i> (poder o gobierno). El principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo. La democracia es, estrictamente, el gobierno que se sustenta en el principio de la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo.
Soberanía	Es la necesidad de las sociedades modernas de contar con un poder centralizado que tenga, además, la capacidad de pacificar y someter, dentro de un territorio determinado, a los poderes ideológicos como a los poderes económicos, mediante la monopolización de la violencia legítima. Con lo cual surgió un poder soberano, único y superior, políticamente, al de cualquier otro poder.
Gobernabilidad	Es la capacidad de las instituciones y movimientos, de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar, con coherencia, las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.
Modernización	Es el proceso histórico en el que se combinan nuevas formas de participación de la sociedad que permiten que el desarrollo y el progreso se realice de diferente forma.
Régimen	Es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones.
Transición política	Es el puente que lleva a un país o sociedad no democrática a convertirse en democrática.
Sistema político	Es el conjunto de interacciones sociales de individuos. El sistema político se aboca al estudio de las interacciones sociales que se orienten, predominantemente, hacia la asignación autoritaria de valores para una determinada sociedad.

Otros dos conceptos esenciales para introducirnos al tema que nos ocupa es el de reforma y revolución, pero que, por la importancia que tiene el diferenciarlos, les dedicaremos el siguiente inciso de este primer capítulo.

1.1.2. ¿REFORMA O REVOLUCIÓN?

Revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, de la estructura social, de las instituciones políticas, de la política gubernamental y del liderazgo sociopolítico.

A diferencia una reforma, las modificaciones al sistema político son de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas.

Para comprender mejor las diferencias que encierran ambos conceptos, sería de gran utilidad observar la siguiente comparación:

CUADRO 3

DIFERENCIA ENTRE REFORMA Y REVOLUCIÓN	
REFORMA	REVOLUCIÓN
<ul style="list-style-type: none">• Tiene que luchar y hacer prevalecer sus principios frente a conservadores y revolucionarios	<ul style="list-style-type: none">• El revolucionario tiene por objetivo polarizar la política, por lo que intenta simplificar, dramatizar y amalgamar los problemas políticos.
<ul style="list-style-type: none">• Para triunfar tiene que luchar en muchos frentes, con muchos participantes, donde sus contrarios sean aliados en otros frentes.	<ul style="list-style-type: none">• Trata de acumular divisiones
<ul style="list-style-type: none">• Tiene que diversificarlos y disociarlos	<ul style="list-style-type: none">• Estimula la rigidez en política
<ul style="list-style-type: none">• Estimula la fluidez y la adaptabilidad en política	<ul style="list-style-type: none">• Tiene el poder de dicotomizar las fuerzas sociales
<ul style="list-style-type: none">• Busca estar en condiciones de manipularlas. Por lo tanto, debe tener un tipo mucho más elevado de habilidad política que el revolucionario	<ul style="list-style-type: none">• Uno de sus mayores intereses se encuentra dirigido a todo tipo de cambio del orden existente. Por lo tanto, cualquier cosa que quebrante el status quo tiene un gran valor
<ul style="list-style-type: none">• Tiene que ser más diestro que el revolucionario en la manipulación de las fuerzas sociales y un mayor refinamiento en lo que al dominio del cambio social se refiere	<ul style="list-style-type: none">• El revolucionario pretende un cambio total y convulsivo
<ul style="list-style-type: none">• El reformador pretende un cambio gradual	
<ul style="list-style-type: none">• El reformador es más selectivo y mucho más discriminador. Se apoya en métodos, técnicas y oportunidad de los cambios	

Las reformas son poco frecuentes, aunque sólo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlas en realidad. El revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro, un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

El problema de las prioridades y elecciones entre distintos tipos de políticas es mucho más agudo para el reformista que para el revolucionario. "El reformador tiene que equilibrar los cambios de la estructura socioeconómica con los que realice en el sistema político, y hacerlos coincidir de tal manera, que ninguno de ellos resulte perjudicado".¹³

Todo reformador que desea introducir cambios importantes en la estructura socioeconómica y en las instituciones políticas de su país debe considerar dos estrategias. La primera, es conocer íntegra y perfectamente bien sus metas y objetivos en el corto, mediano y largo plazo, para alcanzar el mayor número de ellas y lograr así el máximo de esos objetivos. La segunda estrategia es la ocultar sus objetivos, separar las reformas unas de otras y tratar de imponer un cambio por primera vez. El primero es un enfoque amplio, el segundo "ramificado". "El método más eficaz de reforma es una combinación de la estrategia ramificada con la táctica del enfoque amplio".¹⁴

Es importante tener presente que la tarea de reformar no es sencilla, pues su impacto trastoca todos los órdenes de la vida social y va más allá de las fronteras de un país, por lo que es un desafío para el grupo político, económico y social para que ningún interés se vea afectado. Maquiavelo señaló al respecto que "nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que la iniciación de un

¹³ Huntington, "El orden político en las sociedades en cambio", Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 503.

¹⁴ *Ibidem*, p. 505.

nuevo orden de cosas. Dado que el reformador tiene como enemigos a todas aquellas que se benefician con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultarían beneficiados con el nuevo".¹⁵

¹⁵ Maquiavelo, Nicolás. "El Príncipe", Edit. Prisma, p. 25.

1.2. MARCO HISTÓRICO

1.2.1. EN BUSCA DE UN DISEÑO INSTITUCIONAL MEXICANO

Es de interés señalar, a continuación, el período de consolidación del poder asentado por la Revolución Mexicana. Este período comprende la base institucional que da la constitución de 1917 y su posterior apego durante lo que se conoce como Maximato, donde se fijan los lineamientos del sistema capitalista moderno y la centralización político-administrativa en el ejecutivo federal, operando en un plano nacional.

En 1920, la lucha armada casi había concluido, iniciando la etapa de reconstrucción económica, política y social, puesto que el conflicto bélico dejó un serio retroceso material, lo que vino agudizar todavía más la precaria situación en que vivía el pueblo mexicano.

Una vez que el grupo de sonorenses llegó al poder, con el general Álvaro Obregón a la cabeza, se comienza a estabilizar políticamente nuestro país, aunque sólo en ciertas regiones, ya que aún imperaba el uso de las armas como el único medio para alcanzar el poder ya fuera con fines personalistas o de facciones. Es así como de manera firme y decidida, Álvaro Obregón y posteriormente su sucesor, el general Plutarco Elías Calles, comienzan a extinguir esa cruenta lucha que se había dado por la Presidencia de la República, situación liquidada y sin retorno posible, desde el ingreso a la historia de **Lázaro Cárdenas**.

Ciertamente, hay que señalar que con base en la constitución se pudo delinear un Estado con instrumentos para organizar a la sociedad, ya que al Estado debían subordinarse todos y cada uno de los elementos de la sociedad, así como el interés particular al público. Se pretendía que, en adelante, los conflictos sociales fueran resueltos por las instituciones y no por los caudillos, es decir, por el conducto de la administración pública presidencial.

"La sociedad tradicional (basada en el carisma del caudillo) dejó el campo libre al establecimiento y consolidación paulatina de un sistema capitalista moderno, y al Estado, en el que los mecanismos políticos y los puestos de dirección se volvieron instituciones despersonalizadas".¹⁶

¹⁶Cit. por Rives Sánchez, op.cit. p.249.

1.2.1.1. LA EXPANSIÓN DE LAS ATRIBUCIONES ESTATALES

La constitución de 1917, posibilita la existencia de una organización estatal vinculada íntimamente a las actividades de la sociedad civil. Se definía así, que era el Estado, a través del Ejecutivo, quien debía dirigir su actividad sobre los más diversos campos de las actividades políticas, económicas y sociales, tales como:

- La educación: al establecer su carácter laico, el gobierno desplaza a la iglesia de un campo que había venido desarrollado parcialmente.
- Por medio del artículo 27 se facultó al gobierno federal, en calidad de representante de la nación, para administrar la propiedad de tierras, aguas, minerales y, en general, los elementos naturales susceptibles de apropiación. Además, establece la expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.
- En el artículo 31 en su fracción IV, establece, como obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios.
- El artículo 123 absorbió las demandas de los trabajadores, pues estableció la jornada de ocho horas, el descanso semanal, salario mínimo, tiempo extra, la maternidad, derechos por maternidad, etc.
- El artículo 130 margina al clero del poder político al establecer que los ministros de los cultos no podrán hacer crítica de las leyes fundamentales del país y en general del gobierno. Ahora, desde los cambios hechos en el gobierno de Salinas de Gortari, los sacerdotes pueden participar en actos políticos, siempre y cuando se desliguen de sus funciones con la iglesia.

1.2.1.2. EL PODER EJECUTIVO Y SU FORTALECIMIENTO

El Congreso aprobó la organización del poder Ejecutivo, con facultades superiores a las del Legislativo, depositando su ejercicio en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo requisitos para su elección directa ser mexicano de padres mexicanos. El período de gobierno era de cuatro años, ampliándose a seis, en 1933, entrando en vigor para 1934 y estableciéndose, además, el principio de no reelección.

De esta manera, el Ejecutivo surgió con un triple carácter: jefe del Estado, jefe de las fuerzas armadas y jefe de la administración pública.

En la medida en que el sistema se fue desarrollando y consolidando, se fue ejercitando la ley fundamental con sus implicaciones reglamentarias, se fue evidenciando que el Ejecutivo poseía facultades en materia económica y social, debido al carácter mismo del Estado que aparecía ahora como director y organizador de la sociedad y de la economía nacional.

Inicialmente, el Estado debió crear las condiciones mínimas para el restablecimiento de las actividades económicas, tales como la pacificación del país, que equivalía a dotar de estabilidad al sistema político, así, delineó una política de estímulos y garantías para la inversión de capitales necesarios para la reconstrucción del país. Posteriormente, el Estado pasaría a crear sus propias empresas e instituciones con el fin de sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares en aspectos económicos y sociales, lo cual implicó el desarrollo de la administración pública, a la vez que cambios

cualitativos en los métodos y procedimientos de operación, pero obviamente decididos ambos desde la cúspide, es decir por el presidente.

De esta manera, se diseñó y se construyó una parte de la administración pública; la otra parte, la que le da plenamente el carácter de intervencionista al Estado, es la del campo de los organismos y empresas estatales.

"El Estado, como representante del interés público, pasará, en adelante, a ejercer un papel de empresario innovador y audaz ante el riesgo, papel que se acentuará en la década de los años treinta y proliferará desorbitadamente en las décadas ulteriores".¹⁷

A. FORMACIÓN DEL PARTIDO GOBERNANTE

La falta de estabilidad en nuestro régimen político puso de manifiesto la necesidad de crear un partido político que institucionalizara, al interior del grupo revolucionario, la lucha por el poder.

En las elecciones presidenciales de julio de 1924, Plutarco Elías Calles fue el ganador. Durante su mandato, intentó aliar a todas las organizaciones políticas del país, tratando, de esta manera, de preparar el terreno para la próxima sucesión, sin embargo, posteriormente se hicieron modificaciones en la Constitución, las cuales disponían que el Presidente de la República no podía ser electo para el período inmediato.

En los comicios de julio de 1928, resultó electo presidente Álvaro Obregón, pero antes de que tomara posesión fue asesinado. Ante esto, Calles buscó el establecimiento

¹⁷Rives Sánchez, Roberto, op.cit., p.262

de nuevas formas y mecanismos de dominación y control políticos que dieron, por sobre todo, estabilidad al país. Ante la cercana sucesión del poder presidencial, Calles planeó, con Emilio Portes Gil, la creación de un partido político del cual saldría el futuro gobernante, así, se lanzó una convocatoria a todos los partidos y organizaciones políticas para una convención nacional con objeto de constituir el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Los motivos que influyeron en la creación del PNR fueron, principalmente:

- La necesidad de contar con un organismo que unificara a los revolucionarios, ante su inminente dispersión por la muerte del caudillo.
- La convención de crear una entidad encargada de reconstruir el pensamiento revolucionario.

Así, el PNR nació de una especie de contrato político entre un poder central incapaz de dominar a la periferia y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país.

"En marzo de 1929 se declaró formalmente constituido el PNR, con lo cual se constituyó como la segunda pieza clave del sistema, siendo la primera la figura presidencial, con sus amplias facultades".¹⁸

¹⁸Medin, Tzvi. "El minimalismo presidencial", Alianza Editorial, México, 1978, p.41.

Calles aparecía como el árbitro de la vida política nacional, con lo que logró integrar a sus hombres en el gobierno de Ortiz Rubio, Portes Gil, Luis Montes de Oca, Abelardo Rodríguez, etc.

A partir de entonces, el partido y el gobierno, y más exactamente el presidente, debían realizar esfuerzos para unificar su criterio, y sus acciones debían apoyarse recíprocamente. El partido no debía interferir en la acción del gobierno federal, sino buscar la manera de consolidarlo, imponiéndose a los intereses político-regionales, una estrategia político-administrativa que decidida desde el centro, tuviera eficacia a nivel nacional, procurando resolver los problemas nacionales.

Para lograrlo, era necesario definir una disciplina política partidista a la que debían someterse los revolucionarios con ambiciones de ocupar puestos de elección popular.

Asimismo, se delineó una tendencia a "centralizar progresivamente el poder en el Ejecutivo federal, favorecida por diversos factores, como son: la estructura del partido oficial, cuyo jefe indiscutible es el Presidente de la República; debilitamiento de los poderes locales y disminución del poder político del ejército y otros más".¹⁹

De manera general, se puede apuntar que "la administración centralizada del Estado capitalista es condición imprescindible de su propia existencia, ya que la unificación del poder político evita la formación de núcleos autónomos que desafían la

¹⁹Ibidem., p. 54.

vida del Estado, es decir, la centralización política y administrativa es la mejor arma para combatir y eliminar la disgregación de los poderes locales".²⁰

En 1933 se debía designar al candidato a la presidencia para el período 1934-1940, por lo que se hicieron reformas substanciales en la estructura del partido. Se proponía que, en adelante la cédula del partido fuese el individuo y no el grupo político.

Al modificar su estructura, el PNR quedó convertido en un verdadero partido y México en una nueva etapa de su vida política. La reforma del PNR pareció ser la culminación de los esfuerzos realizados por el jefe máximo para institucionalizar el nuevo orden. Para ese entonces, el cardenismo había formado una corriente de opinión pública y Lázaro Cárdenas fue postulado para Presidente de la República, posteriormente electo constitucionalmente para ocupar el cargo de 1934-1940.

²⁰ibidem., p. 59.

B. EL NUEVO ORDEN MILITAR

Las tropas militares carecían de disciplina y eran deficientes en cuanto a entrenamiento y moral; por lo que el militarismo aparecía revestido del dominio personal del caudillo sobre las masas

Por lo tanto, una de las grandes preocupaciones de los gobiernos post-revolucionarios fue la capacitación de los miembros del ejército, por lo que los sistemas de enseñanza y las escuelas fueron ampliadas.

"Si los gobiernos tenían interés en modernizar la institución militar se debía a que buscaban su sometimiento, su control político al Ejecutivo (entendido como una institución de gobierno, y ya no como un poder personal) y su papel dentro del Estado se debía limitar a la conservación del orden interno y la no participación en los asuntos políticos".²¹

Al ejército se le asignaron funciones de vigilancia de puertos, ferrocarriles, ciudades, fronteras, carreteras, etc. Así, la administración militar se fue desarrollando y consolidando, de tal manera, que se perfeccionó un sistema estrictamente jerarquizado, creándose puestos de dirección centralizada con funciones concretas y específicas, dentro de una organización vertical que tendía rápidamente a crear una conciencia, entre los soldados, de pertenencia a un ejército nacional y no a un grupo o caudillo.

²¹Rives Sánchez, Roberto, op cit p 273

Esta reforma militar permitió controlar a las tropas y oficiales para la pacificación y estabilidad política generando las condiciones mínimas para poder concentrar todos los esfuerzos en el propósito fundamental, que era la reconstrucción económica y la reorganización de la administración pública, para, a través de ella, poder satisfacer las demandas de la población

C. EL CONTROL POPULAR VÍA LA CROM

La atención a las demandas de obreros y campesinos era otro de los objetivos de los gobiernos post-revolucionarios para calmar las presiones sobre el sistema político y lograr la pacificación social, y así, alcanzar la aceptación de parte de los grupos sociales mayoritarios, es decir, el gobierno generaría un proceso de legitimación social.

Para 1920 ya se había constituido una organización fuerte, articulado, a nivel nacional como lo era la CROM. Durante el gobierno de Calles, la CROM vive sus mejores años, pues logra la sindicalización de los obreros y campesinos lo que provocó la ruptura política con otros partidos como el agrarista, patronales, católicos, etc.

Al gobierno le interesaba promover la organización y sindicalización de los trabajadores, para así proceder a su control efectivo. Esta institucionalización de los conflictos y demandas sociales exigía la centralización de las funciones y la jerarquización de las responsabilidades con la mira de delinear una política laboral, que si bien reconocía derechos a los trabajadores, también reconocía los derechos de los empresarios.

Entonces, se inicia un periodo de reorganización de las masas trabajadoras que culmina con el periodo del gobierno de Lázaro Cárdenas. Se debe reconocer que los gobernantes habían aceptado la importancia del problema laboral en el contexto de las ramas de la administración pública, pero también señalaron la vital importancia del problema agrario y la necesaria e impostergable dotación de tierras a los campesinos, como un medio más para posibilitar la instauración del nuevo orden.

Calles tuvo que aceptar que el agrarismo, tal como lo habían comprendido y practicado hasta ese momento, era un fracaso y que "la felicidad de los campesinos no podía asegurárseles dándoles una parcela de tierra si carecían de preparación y los elementos necesarios para cultivarlas".²²

Por lo anterior los gobiernos buscaron organizar a las masas campesinas en torno a uniones, asociaciones, cooperativas, etc; como la única forma de obtener créditos de parte de las instituciones y empresas públicas.

En el fondo de todo esto, la preocupación por la organización, y por lo tanto la disciplina de las masas obrera y campesina, se traducía en su control por parte del gobierno y no al de un político.

El reconocimiento de las demandas sociales, donde lo público se ubica por encima de los intereses privados, dentro del nuevo orden político-constitucional, repercutió necesaria e inevitablemente, en la estructura del Estado.

²² Valadés, José, "Breve historia de la revolución mexicana". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Editorial Cambio XXI, México, 1993, p. 189.

1.2.1.3. DEL MAXIMATO AL CARDENISMO

Antes de la sesión del Congreso, en la que iba a ser nombrado el sustituto del presidente Calles, reunió a los altos jefes del ejército, a fin de que dejaran en libertad a diputados y senadores para elegir al nuevo presidente, como es obvio, surgieron los presidenciales: José Gonzalo Escobar, Juan Andrés Almazán y Manuel Pérez Treviño.

Mientras tanto, los miembros del Congreso trabajan en favor de un diputado, quien siendo presidente, pudiesen tutear fijándose en Emilio Portes Gil, individuo sin tradición política, ni guerrera. Tampoco era persona en quien Calles confiara, pero el presidente creyó que elevado Portes Gil a la presidenciabilidad por los diputados obregonistas, era el momento de reducir el influjo de éstos, haciéndolo su propio candidato

Con Portes Gil en la Presidencia se apaciguaron momentáneamente los apetitos de los generales, comenzando una temporada de civilismo aunque precaria, ya que Portes Gil tomó posesión el primero de diciembre de 1928, para entregar el poder a su sucesor el 5 de febrero de 1930.

El naciente agrupamiento (PNR) candidatizó al ingeniero Pascual Ortiz Rubio, embajador mexicano en Brasil, en tanto que el partido antirreeleccionista decidió apoyar a José Vasconcelos. La época del civilismo parecía hincarse de manera definitiva en el país.

Más que educador y filósofo, Vasconcelos se creía un eminente político, y como Calles sabía que Vasconcelos jamás se uniría al partido obregonista, debido a sus resentimientos, creyó conveniente alimentarle todas las esperanzas de una victoria.

La lucha entre los dos candidatos fue muy desigual, ya que, por otro lado, Ortiz Rubio contaba con todos los recursos del Estado, mientras que su oponente se resolvía en medio de la pobreza. El 17 de noviembre se efectuaron las elecciones resultando electo Pascual Ortiz Rubio. Vasconcelos salió del país el 2 de diciembre, habiendo expedido previamente un plan desconociendo a la autoridad nacional y convidando al pueblo a la rebelión.

Ortiz Rubio mantuvo notable ecuanimidad frente a sus detractores, quienes vieron, en esto, un signo de debilidad e ineptitud del Presidente, y con ello siguieron no sólo demostrando a don Pascual, sino envenenando al general Calles, a quien sus aduladores llamaban Jefe Máximo de la Revolución, a pesar de que el propio Calles quería dar fin al culto a la personalidad.

El fracaso en la presidencia de Ortiz Rubio no era otro que el del régimen de partidos. El PNR, tratando de intervenir en la política presidencial, pareció contrariar la constitucionalidad. De todo esto vino la amenaza para Ortiz Rubio, y el surgimiento de otro hombre, a quien voces interesadas presentaron como el salvador de la situación: el general Lázaro Cárdenas.

El primero de septiembre de 1932, Ortiz Rubio presentó su renuncia a la presidencia. Cuatro días después de la renuncia el Congreso eligió, por insinuación del general Calles, al general Abelardo Rodríguez, como presidente interino.

A mediados de 1933, el Presidente Rodríguez convocó a sus colaboradores y al presidente del partido revolucionario a una reunión, con el fin de formular un programa de gobierno para la administración del período 1934-1940, y que sería discutido en la segunda convención del PNR.

Una vez realizado el proyecto del programa, el presidente lo revisó y lo envió al partido, convirtiéndose con el tiempo, en el plan sexenal.

En diciembre de 1933, Lázaro Cárdenas era postulado candidato presidencial por el PNR, y en julio del año siguiente, obtenía el triunfo electoral, por abrumadora mayoría, para el período 1934-1940, con esto pasaba a ser el primer Presidente de la República cuyo partido político le ofrecía un programa de gobierno.

Dentro del plan sexenal quedaron consignados un conjunto de objetivos generales para las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, pero también señalaba los principios referidos en la constitución de 1917.

El plan debía llevarse a cabo en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cuales debía ser planeada y calculada por el Ejecutivo, exponiendo los lineamientos, ante la nación, cada primero de enero.

La administración de Lázaro Cárdenas se caracterizó por una constante movilización de las masas sociales. La acción del aparato estatal buscó instaurar un patrón de racionalidad sobre las relaciones de producción, las actividades económicas, pero se pedía a las clases que actuaran dentro de la esfera de la legalidad.

A diferencia de otros países, la burguesía no creó al Estado nacional, sino que más bien el Estado creó a su burguesía, la cual había estado estrechamente vinculada a éste en su proceso de desarrollo.

Las organizaciones sindicales se consolidaron, no en franco enfrentamiento con la burguesía, sino en el marco de una relación de clientelismo con el Estado mismo. De la misma manera, el Estado creó a su campesinado, incorporándolo al sistema a través de la reforma agraria y los mecanismos de control que representan el ejido y las organizaciones campesinas vinculadas al poder (CNC).²³

Por su puesto, sería un absurdo afirmar que el Estado mexicano creó históricamente a las clases sociales, lo que afirmamos es que el Estado mexicano generó la participación de estas clases en el sistema político. En consecuencia guardó para sí una enorme capacidad para movilizarlas hasta hoy en día.²⁴

En síntesis, "en los treinta, se opera una transformación radical de la economía, al impulsar el gobierno una serie de medidas que transformaron las relaciones existentes... El Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder extranjero... El reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo fueron factor especial que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo industrial"²⁵.

²³ Uvalle Berrones, Ricardo, "Estado, Gobierno y Políticas Públicas", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, P.3

²⁴ Benítez, Fernando. "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana", México, 1986, p.51.

²⁵ *Ibidem*, p.191.

Finalmente, la expulsión de todos los elementos callistas, y del mismo Calles del gobierno, por parte de Cárdenas, al calificarlos de elementos perturbadores de la paz pública, significó el logro de la autonomía y consolidación total del Ejecutivo en el nuevo sistema, tema en que se ahondará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO: CRISIS Y CONTROL SOCIAL

- 2.1. Límites estructurales del Estado de bienestar**
 - 2.1.1. El milagro económico y el desarrollo estabilizador (1940-1970)
 - 2.1.2. El desarrollo compartido (1970-1982)
- 2.2. Crisis del Estado de bienestar**
- 2.3. Nueva concepción del Estado. La globalización mundial**
- 2.4. El nuevo Estado**
- 2.5. El nacimiento del Estado liberal social**
 - 2.5.1. El liberalismo
 - 2.5.2. Neoliberalismo y liberalismo social
- 2.6. La presencia de los técnicos**
 - 2.6.1. Los técnicos en el aparato gubernamental
 - 2.6.2. Los tecnócratas en el poder

CAPÍTULO 2

NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO: CRISIS Y CONTROL SOCIAL

2.1 LÍMITES ESTRUCTURALES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Para poder introducirnos y comprender el tema que nos ocupa en el presente capítulo, se ha considerado importante plantear, antes que nada, en dónde quedaron esos límites estructurales del llamado Estado de Bienestar, el paso por el milagro económico; la implantación del modelo de desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido, para llegar a la crisis y agotamiento de estos modelos, que nos permita planear y entrar de lleno a la nueva concepción del Estado

La crisis de 1929 marca un cambio en la relación entre Estado y economía, queda manifiesto que el libre mercado, por sí sólo, es incapaz de proveer bienes públicos, lograr una distribución de la riqueza nacional y crear instituciones de bienestar para la mayoría de la población.

Esta consideración tuvo un amplio consenso en gran parte de la comunidad internacional, posterior a la Segunda Guerra Mundial, se adopta una mayor intervención estatal, impregnada de instituciones de beneficio social que, en conjunto, forman el "Estado de Bienestar".

El Estado, en México, con apenas una incipiente burguesía nacional, se ve obligado a intervenir mayormente en la economía, con el objeto de lograr un bienestar social y, además, alentar y ampliar el consumo; por lo que interviene directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos.

Es importante señalar que, el Estado benefactor, se sustenta en las tesis keynesianas, que proponen políticas de pleno empleo y la necesidad del manejo estatal de la demanda, por medio del gasto público, orientado, éste, principalmente al gasto social. En lo económico, su principal objetivo consiste en el crecimiento del consumo privado impulsado por el gasto público.

Los rasgos característicos del Estado mexicano durante un lapso de cincuenta años que abarca de (1930-1980) definen un Estado árbitro de las condiciones de organización y desarrollo del sistema económico nacional, con los siguientes elementos: nacionalismo económico, alianza entre el Estado y los sindicatos, y la rectoría económica del Estado, dentro de un régimen de economía mixta.

En esta fase del desarrollo histórico, el Estado mexicano adquiere los rasgos de un "Estado paternalista", puede actuar con relativa autonomía, dado que, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas es muy bajo, pero que va a orientar su actividad al fortalecimiento de las clases dominantes (burguesía nacional y extranjera).

2.1.1. EL MILAGRO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1940-1970)

A partir de 1940 y hasta 1970, el país vivió lo que se ha denominado como "milagro económico", caracterizado por un crecimiento económico ininterrumpido -el P.I.B. creció en 6.5% en promedio anual-. La intervención del Estado fue fundamental, al crear las condiciones necesarias para la acumulación del capital, no sólo en cuanto a la infraestructura productiva, sino que también se ocupó de industrias estratégicas, como el petróleo y la electricidad, y promovió, de manera decidida, la participación de los particulares en el desarrollo económico, vía política fiscal regresiva, el otorgamiento de crédito barato y la protección de la industria nacional por medio de aranceles altos.

En este marco, se inserta el proyecto de industrialización basado en la sustitución de importaciones en la década de los años cuarenta y cincuenta. El Estado apoyó a la industria privada nacional, mediante un desarrollo económico endógeno, ante la coyuntura provocada por la Segunda Guerra Mundial, por lo que el país se vio en la necesidad de sustituir ciertas importaciones. Paralelamente a ello, el Estado realizaba una serie de medidas proteccionistas y diversos apoyos a la iniciativa privada.

Bajo este período, la participación directa del Estado en la estructura económica se orientó principalmente en dos rubros: el establecimiento de la industria básica, la cual estaba constituida por organismos como la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, Altos Hornos de México, Ferrocarriles Nacionales de México, etc. Como se ha señalado, el Estado mexicano se preocupó por preservar la independencia económica mediante el control directo de las actividades indispensables para el desarrollo económico del país.

La otra vertiente en la intervención estatal, se refiere al proceso de ordenamiento y regulación jurídica de la actividad económica. Se dan una serie de medidas legislativas que tienen como finalidad incentivar el desarrollo económico por medio de instrumentos y medidas como la desgravación, exenciones tributarias, estímulos a la industria, etc

Sin embargo, la intervención del Estado en la economía demandó fuertes erogaciones públicas que se reflejaron en crecientes déficits, que no podían ser cubiertos con los ingresos propios, dados los bajos impuestos en apoyo a la industria. De tal suerte que el Estado financió su déficit primeramente con los ingresos provenientes del comercio exterior y utilidades de las empresas públicas, luego se recurrió al uso de mecanismos inflacionarios, auspiciados por el Banco de México y finalmente, es a partir de los años cincuenta que se comienza a recurrir con mayor frecuencia a los créditos externos.

2.1.2. EL DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1982)

A inicios de los años setenta, el país había ya experimentado una gran transformación de su estructura, el crecimiento económico y la estabilidad política habían hecho posible dichos cambios. Sin embargo, también se originaron saldos negativos, aumentando las desigualdades sociales, debido a la mala distribución de la riqueza y a una inadecuada estructura industrial, ya que las demandas por servicios de salud, seguridad social y educación rebasaron, por mucho, la capacidad de respuesta del Estado. Esta crisis, por otra parte, mostró la incapacidad del Estado mexicano para dar una respuesta política a las demandas de democratización, utilizando, en su lugar, la fuerza pública (1968).

La respuesta a la crisis por parte del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en el ámbito político, consistió en un aperturismo gradualista muy limitado, que se caracterizó por una reforma electoral, con el objeto de recuperar la legitimidad perdida; sin embargo, dicha reforma sólo mantuvo intacto el *status quo*, e inauguró una etapa de gradualismo político que continúa hasta el día de hoy.

La política adoptada consistió en una mayor intervención estatal, que se tradujo en un crecimiento, sin precedentes, del sector paraestatal y una desmesurada expansión del gasto público.

Lo anterior refleja la consolidación del Estado de bienestar en México, pues es en **el régimen de Echeverría** cuando se dan las políticas más lúcidas de beneficio social, las **cuales se dan en la constitución y fortalecimiento de los organismos de asistencia social,**

bajo una administración tripartita (Estado, empresarios y trabajadores), como: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT, etc. Instituciones que conformaron la columna vertebral del Estado benefactor, por lo que el gobierno obtuvo un doble beneficio, ya que se reconstituía el consenso y legitimidad, al mismo tiempo que se subsanaban los desequilibrios sociales acumulados en el desarrollo estabilizador

Sin embargo, la crisis de 1982 hizo trizas "el milagro económico" e invalidó los proyectos automatistas del Estado por superar la dependencia externa y lograr el desarrollo autosostenido, como se expone, más ampliamente, en el siguiente apartado.

2.2 CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Es la década de los ochenta, la que se considera como el punto más álgido de la crisis del Estado de bienestar. El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que se implantó en México, duró un gran lapso de tiempo, que abarcó desde 1940, hasta principios de la década de los ochenta y se dividió en dos grandes etapas. Durante la primera, de 1940 a 1958, donde se prueba propiamente el modelo, es la etapa de la industrialización de bienes de consumo. La segunda etapa es conocida como la del "desarrollo estabilizador", abarca de 1958 a 1982, y es aquí donde la industrialización se basa en bienes de consumo duraderos y bienes de capital intermedios.

El crecimiento sostenido de la demanda y el vertiginoso desarrollo industrial no se logran gracias a la modernización de la economía mexicana en este período; al contrario, se logra debido a los bajos salarios y a la constante reducción de los mismos, así como por la poca valorización de la mano de obra, que no es altamente calificada.

En lo que respecta a las exportaciones en este período, éstas se caracterizaron por un cierto dinamismo, aunque de bienes de bajo valor agregado. México se constituyó en un país exportador de materias primas en tanto que importaba, en proporciones cada vez mayores, productos industriales, principalmente, medios de producción. Estas contradicciones conllevaron a crecientes déficits comerciales. Es importante señalar que las grandes empresas transnacionales se constituyeron en exportadoras netas de productos mexicanos.

Esta situación llevó a una crisis cuyos efectos más evidentes fueron un déficit en la balanza comercial, inflación, endeudamiento externo, etc. Así, el desarrollo del modelo se mantuvo hasta principios de los años ochenta, cuando comenzaron a emerger sus contradicciones intrínsecas que generaron situaciones como las siguientes:

- A medida que se dio una mayor sustitución de bienes de consumo duraderos e intermedios, fue necesario importar cada vez mayores cantidades de bienes de producción, para lo cual se requirió de enormes flujos de capital, lo que provocó graves problemas en la balanza de pagos haciéndose ésta deficitaria; pues se recurrió al endeudamiento externo y a la pérdida de divisas por la inversión extranjera directa, a través de regalías.
- El abandono del desarrollo en el agro para propiciar el crecimiento industrial, condujo a la pauperización de dicho sector.

Una de las razones principales de la crisis es que, hasta 1980, se mantuvo un esquema de política económica basado en la exportación excesiva de petróleo, endeudamiento externo y contención de salarios, lo cual provocó, que cuando se dio el desplome de los precios del petróleo, así como de otras materias primas a nivel internacional y un alza en las tasas de interés, (pasan de un 6% a un 20% en 1980), aunado al deterioro de la balanza comercial de los países del tercer mundo y el proteccionismo comercial de los países industrializados, la llamada crisis del sobre endeudamiento de los países en vías de desarrollo.

Nuestra nación había basado su desarrollo en el auge petrolero, convirtiéndonos en monoexportadores, por lo que la consecuencia fue altos costos políticos, económicos y sociales.

Es importante señalar que la crisis que padeció el país fue producto de un agotamiento del Estado mexicano, pues había quedado rebasado en su capacidad. La crisis tuvo características estructurales que trascendieron a todos los ámbitos, pero, además, cabe hacer mención que las causas de dicha crisis fueron de carácter endógenas y exógenas lo que formó parte de la crisis del capitalismo a nivel mundial

Un hecho que cabe mencionar, por su importancia y su impacto causado, es el "boom petrolero" de los años setenta, tiempo durante el cual, se originó un desarrollo y crecimiento aparente más que real, debido a que la crisis del modelo se gesta a partir de la imposibilidad de éste para generar una integración productiva, lo que se traduce en la apertura al exterior debido a las mayores necesidades de financiamiento que en ese momento existían, principalmente se recurrió al crédito externo de los bancos internacionales, a tasa de interés sumamente altas haciendo a estas deudas prácticamente imposibles de pagar.

Para agosto de 1982, se llegó al punto más álgido de la crisis, el país no podía hacer frente al servicio de la deuda, fue así que un mes más tarde se tomó la decisión histórica de nacionalizar la banca e introducir el control cambiario atacando a fondo la especulación con la firme intención de reordenar las prioridades para la utilización de las

divisas. Como respuesta inmediata se desarrollaron una serie de políticas de austeridad. Las consecuencias fueron el desempleo y la reducción del salario mínimo

Cabe hacer mención que, de 1973 a 1982 la mayoría de los países desarrollados tuvieron una desaceleración económica, que se complementa con la caída de la tasa de ganancia y la inflación, lo que provocó que en nuestro país se cayera en una "estanflación" (estancamiento con inflación), por lo que resultaba necesario revisar el papel del Estado en la economía, así como buscar nuevas políticas que le devolvieran la credibilidad ante un pueblo demandante de mejores condiciones de vida.

Es en este período cuando los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra realizan un análisis de la situación, llegando a la conclusión de que el Estado interventor es la causa de los desastrosos económicos y que sólo lograba que se prolongase y profundizara la crisis. Esta crítica fue apoyada por grupos financieros, empresarios e industriales, por lo que se pronunciaron por un Estado rector de la vida económica y ya no más promotor. Lo que provocó que más tarde se adhirieran países de América Latina como México, Chile y Argentina.

2.3 NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO. LA GLOBALIZACIÓN MUNDIAL

El mundo ha evolucionado a pasos agigantados, y el proceso de globalización¹ económica es, hoy en día, la nueva concepción de verlo.

El comercio internacional avanza paulatinamente hacia la integración e interdependencia, sustentado en el libre intercambio de bienes y servicios entre las naciones. La globalización supone que el capitalismo eliminaría las fronteras, creando un sólo mercado mundial, reduciendo cualitativamente la importancia de los Estados-Nación en la regulación de las relaciones económicas.

La globalización es un cambio estructural, que está relacionado con la evolución en las formas de operación de las grandes empresas multinacionales, hacia esquemas globalmente integrados, aprovechando los avances en el terreno de la microelectrónica primero, y las telecomunicaciones posteriormente, a fin de introducir toda una racionalidad capitalista en las actividades industriales, de servicios y agrícolas.

Son ahora la globalización, la interdependencia y la incertidumbre, las tres nuevas características y, al mismo tiempo, causa y producto de los cambios estructurales y transformaciones en la organización y operación del propio capitalismo.

Así, el desarrollo de los acontecimientos a lo largo de la década de los ochenta, tiene, como premisa, las relaciones económicas internacionales, haciéndose evidente un

¹ Es importante señalar que esta es una idea que se empieza a gustar desde los años setenta, como una respuesta para salir de la crisis mundial y se enlaza con la actual revolución científica y tecnológica.

nuevo reparto del mundo entre las grandes potencias por el acceso a los mercados. De esta forma, se constituyen bloques económicos regionales, con alto grado de proteccionismo como lo son la Unión Europea, con Alemania encabezándolo, el Japón y la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, firmado con los Estados Unidos, Canadá y México

Bajo este contexto globalizador, del cual México era aún parte potencial, el que obliga a dar un viraje en el Estado mexicano, dejando atrás el Estado benefactor. Al inicio de la década de los ochenta, México era un país que había evolucionado, y sobre el cual estaban puestos los ojos del mundo financiero, pues representaba un botín petrolero, sin saber que sólo dos años más tarde, se desgajaría en una crisis sin precedentes en su historia, hasta ese momento

Lo anterior, fue llevando, poco a poco, a buscar el insertarse en esa nueva concepción del Estado, tal como se expondrá en el siguiente inciso.

2.4. EL NUEVO ESTADO

El nuevo Estado ahora se basará en un monetarismo que tiene como eje el mercado. Recomienda una política económica monetaria de contracción para frenar la inflación y así lograr el desarrollo, argumentando que las tasas impositivas del gobierno y el déficit fiscal de éste, hace bajar la producción y la frena

Por lo anterior, propone la eliminación del Estado Keynesiano y el regreso a un Estado clásico, para que, en los países en desarrollo, se equilibre también su déficit.

El órgano director de esas políticas de recomendación a los países desarrollados, específicamente los que se encuentran en vías en desarrollo, es el Fondo Monetario Internacional, que recomendó a países como México, tres ejes fundamentales para el logro del "equilibrio" económico: la reducción del gasto público, el saneamiento de las finanzas públicas y la apertura al exterior.

Estas políticas fueron adoptadas desde el período de Miguel de la Madrid, en cuanto a la aplicación de su política económica. Es así como la fortaleza del sistema político mexicano, creada entre los gobiernos de Calles y Cárdenas, experimentó su prueba más difícil en la crisis económica de 1982.

Así, durante el mandato de Miguel de la Madrid, y ante un contexto sumamente difícil por las presiones internas y externas, se propone un cambio "estructural" ante una sociedad mexicana que ahora está más informada, más activa y participativa, por lo que

juega un papel importantísimo en el cambio que se demanda. La respuesta a esta demanda se insertaría en una corriente neoliberal.

2.5 EL NACIMIENTO DEL ESTADO LIBERAL SOCIAL

2.5.1. EL LIBERALISMO

Liberalismo significa "la valoración de la libertad, la defensa del derecho del hombre a la libertad de un orden de la vida humana en sociedad, en que ese derecho a la libertad privada, que corresponde a la dignidad de la persona, se respeta, se protege y se pone, de fundamento, el orden de la comunidad"²

El liberalismo auténtico está fundado en el respeto a la dignidad personal del hombre. Este liberalismo ha demostrado que no posee una doctrina social propia, la tiene en común con el individualismo. Sin embargo, tanto en el terreno de la política, como en el de la economía ha hecho historia la doctrina de la libertad.

Nació en Europa con una tensión básica, la que se da entre los principios de igualdad y libertad, y en su práctica, se inclinó por la libertad y sacrificó la igualdad, al dejar de lado ésta, hizo desigual el disfrute de la primera. En esta medida, el neoliberalismo, que tanto pugna por la libertad, bajo muy distintas prédicas y acciones, tiene, como característica esencial, el olvidarse de los colectivos reales, de los sujetos sociales que forman conjuntos con cohesión propia, y por lo mismo, deja de lado el problema que a ellos más preocupa, el de la desigualdad.

² Oswald Von Avel Breuning, "El Liberalismo", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, "El Liberalismo Social", México, 1992, p. 31

2.5.2. NEOLIBERALISMO Y LIBERALISMO SOCIAL

El neoliberalismo tiene su patria en la ciencia económica. Esta corriente llega en el momento en que asistimos a los fracasos de la intervención del Estado en la dirección de los negocios, tanto en forma de economía dirigida, como en la llamada política del empleo para todos mediante el artificio del "dinero fácil". Estos fracasos han dado gran popularidad al neoliberalismo en amplios círculos de hombres de empresa.

Es una tendencia que se ha desarrollado de manera acelerada y universal, teniendo como base de su planteamiento tesis contrarias a la actividad del Estado en la economía, dado que postula que el mercado libre es la fórmula aconsejable para garantizar el bienestar individual y social.

La propuesta neoliberal implica una mayor participación privada en la economía, sobre todo, en las áreas que son rentables y, como contraparte, una disminución del Estado en la economía. Según la lógica neoliberal, la participación del Estado en la economía la alianza con los sindicatos, constituyen obstáculos para el crecimiento económico, por lo tanto, se debe instaurar un sistema regido por las fuerzas del mercado, por lo que el Estado debe restringirse a sus funciones tradicionales de vigilancia, cumplimiento de las leyes, defensa de la soberanía, seguridad nacional, hacienda y relaciones exteriores.

Tiene una concepción basada en una diversidad de autores que han nutrido sus conceptos y teorías. Entre los que destacan:

- Adam Smith
- Ludwig Von Mises.
- Milton Friedman.
- Vilfredo Pareto.
- Carl Popper.
- James Buchanan

El marco filosófico y político del neoliberalismo está dado por los siguientes puntos:

- 1) Los recursos económicos son escasos y se aprovechan mejor con alternativas a escoger;
- 2) Es necesario desestatizar las relaciones económicas;
- 3) Deben disolverse las instituciones corporativas, los privilegios gremiales y los monopolios estatales;
- 4) La libertad individual es el factor principal para asegurar el bienestar social;
- 5) Combina la igualdad de oportunidades con la responsabilidad individual;
- 6) Apego al Estado de Derecho; y
- 7) Que la democracia es condición de la sociedad libre.³

En el terreno ideológico, la crítica en la relación Estado-sociedad civil. La embestida ideológica-política del neoliberalismo atenta contra la libertad colectiva como libertad política. El diagnóstico de Friedman, de la causa de la crisis actual, radica en que las sociedades contemporáneas están sobregobernadas, comulga con la idea de que las

³ Gómez Emeterio, "Reflexiones sobre el Neoliberalismo", en "La Reforma del Estado: las razones y los argumentos", Instituto de Estudios Políticos y Sociales, México, 1990, pp 42-46

relaciones sociales institucionalizadas en la democracia representativa, lejos de constituir libertades de expresión, de prensa y de elección, significa, en realidad, una forma encubierta de coacción y arbitrariedad.

La crítica neoliberal al Estado interventor se da en tres puntos fundamentales:

1. El Estado como promotor de la demanda
2. La manutención de un aparato amplio de bienestar social.
3. El aumento sistemático de los salarios en detrimento de la capitalización de la empresa

Desde el punto de vista de la corriente neoliberal se tradujo en una mayor inflación, disminución de la tasa de ganancia, sustitución de la iniciativa privada por parte del Estado; los gastos sociales del Estado son primordialmente improductivos, lo único que generan es escasez de recursos para la inversión productiva y un aumento en los impuestos para mantener el gasto del Estado.

Si bien es cierto que la inflación y la disminución en la tasa de ganancia, son argumentos que efectivamente se relacionan con la crisis del Estado benefactor, corresponden a la lógica capitalista del ciclo económico dentro del pensamiento neoliberal.

Entre las recomendaciones del neoliberalismo, en materia monetaria, se encuentran:

- Reducción del gasto público.

- **Desmantelamiento del Estado benefactor.**
- **Privatización de empresas y ámbitos estatales.**

Los aspectos anteriores parten del contenido que el liberalismo del siglo XVIII postula y retoma para argumentar en la actualidad los aspectos doctrinarios que el Neoliberalismo defiende e institucionaliza.

Sin embargo, cabe precisar que la conexión doctrinaria entre el liberalismo y el neoliberalismo no implica que sean lo mismo. "Entre el siglo XVIII, que corresponde al liberalismo, y el siglo XX, que da cabida al neoliberalismo, hay una diferencia que se manifiesta en que éste es más radical en cuanto a los planteamientos que defiende"⁴

Así, los planteamientos neoliberalistas, que hoy adquieren una gran relevancia por su aplicación, no sólo en otros países sino incluso en el nuestro son:

- 1) **La importancia del dinero para regular el control de la masa monetaria.**
- 2) **La privatización de la esfera económica.**
- 3) **La intervención del Estado en asuntos macroeconómicos, tales como la balanza de pagos y los equilibrios fiscales y monetario.**
- 4) **La co conversión pública y privada en renglones de orden público como las carreteras, telecomunicaciones, etc.**
- 5) **Auspiciar la competencia a partir de relacionar el tamaño del mercado con el tamaño de las empresas. En caso de que surjan oligopolios, serán considerados naturales.**

⁴ *Ibidem* . p. 48.

- 6) Eliminar subsidios, servicios gratuitos y la asistencia social como modo de distribuir la riqueza social
- 7) Que la pobreza sea atendida como procedimientos de carácter político para mitigar la desigualdad social³

El neoliberalismo a significado la tesis que a venido a suplir los principios y acciones del Estado de bienestar (Keynes) anteponiendo el concepto de economía social de mercado por lo que para descalificarlo, ha hecho las siguientes propuestas:

- 1) Intensificación de la apertura económica, comercial y financiera.
- 2) Impulsar la desregulación, la desburocratización y la liberación de los procesos del mercado.
- 3) Replantear la actividad del Estado, estimulando su función de promotor no la de rector de la vida económica.
- 4) Reducir el tamaño y gastos de la administración gubernamental.
- 5) Que el mercado resuelva los desajustes entre el capital y el trabajo
- 6) Vender el patrimonio estatal y nacional al capital privado principalmente las empresas públicas.
- 7) Reducir el gasto dedicado a las políticas de bienestar social.

En síntesis, el neoliberalismo (liberalismo social), en lo que va de un poco más de dos sexenios de aplicación en nuestro país, no ha garantizado, ni la igualdad de

³ Ibidem, pp. 46-56

oportunidades entre los individuos, ni mucho menos a contribuido ha disminuir el deterioro en los niveles y condiciones de vida de la población.

Ubicados dentro del contexto nacional, podemos decir que a partir de la crisis de inicios de los años ochenta el gobierno se vio en la forzosa necesidad de implementar modificaciones decisivas, tanto en el comportamiento y estructura del gobierno, como en las relaciones de éste con los diversos sectores sociales. Modificaciones que tienen como objeto primordial el abandono cada vez más acentuado de los rasgos peculiares del Estado surgido durante la revolución de 1910, dado que la crisis había puesto en jaque la forma tradicional del ejercicio del poder político en el México posrevolucionario, caracterizado por la estrecha vinculación de éste con la población trabajadora. Es así como la hegemonía del partido oficial pasa por una de sus etapas más críticas, pues ahora, resulta evidente, como nunca antes, su incapacidad para articular y canalizar las demandas sociales.

El pensamiento político mexicano se basa en categorías que dan un lugar prioritario a lo social y a los sujetos colectivos. Como resultado de ello, ciertamente, la revolución de 1910, a partir de su triunfo militar y su institucionalización, desplazó lo individual, dándole prioridad a lo colectivo, teniendo como objetivo alcanzar la tan ansiada equidad social. En la actualidad, dicha categoría sólo se ve como un contenido político, es decir, se privilegió la organización colectiva y se restringió la participación individual.

No fue sino hasta principios de los años setenta, cuando el capitalismo empezó a abandonar el intervencionismo, reflejado en el bienestar y la planificación centralista.

México, no fue ajeno a esas presiones mundiales, por lo que durante dos sexenios se han instrumentado políticas tendientes a revertir la incapacidad existente dando lugar, precisamente, a una transformación más compleja, pero necesaria, que se enmarca en la **reforma del Estado**, la cual pretende llegar a un proceso de formación del Estado menos social y más prioritario, y dar principio al Estado más social por responsabilidad compartida, con un firme compromiso de justicia social y democracia, para cumplir con el espíritu original de la constitución de 1917.

En 1992 se inicia la instrumentación de la ideología que encausará este cambio, ideología bautizada como **liberalismo social**, la cual cuenta con una legitimidad histórica propia y una filosofía política bien estructurada, que viene a dar forma y cauce ideológico a la reforma del Estado, por lo que la vigencia de la revolución mexicana y su reencuentro con el liberalismo, fue el tema primordial del discurso de Carlos Salinas en el LXIII Aniversario del PRI, en el cual expuso, ante la nación, un programa compuesto de diez puntos, guiados por el liberalismo social:

1. La soberanía

2. El Estado. Dice: "Nuestro liberalismo social promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social que trabaja, siempre, dentro del régimen de **derecho para conducir el cambio en el marco de la ley**, manteniendo la estricta vigencia y la protección de los derechos humanos. En el ámbito económico, el liberalismo social **asume que el mercado sin la regulación del Estado fomenta el monopolio, incrementa la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento**. Por esta razón, el liberalismo social propone un Estado promotor, que alienta la iniciativa, pero que tenga la

capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar, así, que los pocos abusen de los muchos.⁶

3. La justicia social
4. Las libertades
5. La democracia
6. La educación
7. El campo
8. Los indígenas
9. La alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida
10. La ideología del partido.

Además, señaló que "la reforma de la Revolución da vigencia y relevancia al liberalismo social, que caracteriza nuestro concepto histórico sobre el país, y lo hace para alcanzar las metas de soberanía, de justicia, de libertad y de democracia. Construimos, así, una nueva perspectiva de la revolución, adecuada para nuestros tiempos, orgullosa del pasado"⁷

Se precisa que la vigencia se funda en el reconocimiento de la existencia de sectores sociales y no sólo de actores individuales, como lo postula el neoliberalismo. Por ello, las reformas, se proponen garantizar y alentar la inserción de los individuos, como ciudadanos independientes y con derechos propios, ya que la inserción en un

⁶ Salinas de Gortari, Carlos, "El Liberalismo Social, nuestro camino", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, "La Reforma del ...", op.cit., p. 20.

⁷ *Ibidem*, p. 21.

colectivo fortalece la condición ciudadana de los participantes, al mismo tiempo que favorece la defensa de sus derechos, en el caso de los grupos menos favorecidos.

Con lo anterior, el liberalismo social viene a dar forma y cause ideológico a la reforma del Estado, es por ello, que se da el reencuentro entre la Revolución Mexicana y el liberalismo, pues éste "reconoce la importancia de los actores sociales -su derecho a organizarse y participar en la definición y configuración de las políticas públicas y, sobre todo, en la de una ética de la vida pública y del gobierno- es que este liberalismo nuestro se define como social"⁸

El liberalismo social aspira a un Estado que no sea el único actor en las decisiones políticas, económicas y sociales, pero que tampoco sea irresponsable frente a las necesidades y rezagos sociales. "Se propone, por ello, un Estado que use la ley y el derecho para transformar la realidad nacional en la dirección de mayor justicia y libertad. Al proponer un Estado con estos objetivos, se propugna por una soberanía nacionalista, tal y como lo estipula el último punto del programa propuesto por Carlos Salinas".⁹

Otro de los objetivos del programa es el relacionado con las nociones de justicia y bienestar social, éstas representan la continuidad de la responsabilidad histórica del Estado mexicano para poder satisfacer las demandas de los intereses generados por la población.

⁸ Villa, Manuel, "El liberalismo social", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, "La Reforma del...", op.cit., p. 84.
⁹ *Ibidem*, p.15.

Uno más de los aspectos que comprende el liberalismo social es el de la democracia, la cual tiene que ser adecuada a la realidad partiendo de la idea del inicio de la democracia en lo electoral, aunque esto no quiere decir que se agote en el mero procedimiento electoral. Ésta debe, además, ser visto como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, donde el Estado tiene responsabilidades sin atropellar la voluntad de individuos y organizaciones, considerándose a la democracia como la mejor forma de gobierno.

Por otro lado, las instituciones y prácticas democráticas "pueden ser el mejor procedimiento para conseguir y defender otros valores, tales como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a la libertad individual, el fortalecimiento de la soberanía y la consecución y desarrollo del interés nacional".¹⁰

Es importante, también considerar que existe una falta de valores en nuestros gobernantes y servidores públicos, lo que se contrapone con la exigencia que la sociedad hace, ya que no sólo se requiere capacidad y habilidad, sino también coherencia de valores entre gobierno y sociedad. Aquí, la renovación del discurso es impostergable para dejar atrás la parte demagógica, donde los principios por los cuales la Revolución Mexicana triunfó, adquieran la importancia, de acuerdo a las exigencias de la nación.

¹⁰ Ibidem, p. 20.

2.6. LA PRESENCIA DE LOS TÉCNICOS

2.6.1. LOS TÉCNICOS EN EL APARATO GUBERNAMENTAL

Otro cambio que se había ido gestando en nuestro país, al interior del aparato gubernamental, fue la incorporación de elementos con un perfil más técnico, esto, debido a la urgente necesidad de superar el rezago económico, político y social por el que se encuentra nuestro país, se convirtió en interés del gobierno los temas técnicos vinculados al ámbito de la política económica, los recursos hidráulicos, las comunicaciones, la agricultura, el transporte, el comercio y la industria, entre otros

Se puede afirmar que desde 1970, la presencia de los técnicos en el aparato gubernamental está vinculada con la vocación constructora del Estado, pues se fueron creando dependencias de gobierno, cuerpos de asesoría y órganos administrativos, integrados por técnicos especialistas, para diseñar y ejecutar las políticas gubernamentales con el propósito de promover el desarrollo del país. Los ingenieros fueron los primeros técnicos que se incorporaron, en gran número, como funcionarios del sector público y posteriormente, los economistas.

El papel de los técnicos es diseñar propuestas de políticas de gobierno, elaborar información y proporcionar la asesoría demandada en el proceso de formulación de políticas y en la toma de las decisiones. Si bien participan en las decisiones, su intervención no es directa y suele restringirse a sus propuestas, o cuando se les requiere; pero finalmente, son los dirigentes políticos quienes toman las decisiones, pues existen consideraciones y factores políticos que los técnicos no siempre pueden considerar, por

la falta de información, por su nivel jerárquico de subordinados y, en ocasiones, por su formación profesional-técnica y con poca experiencia política. La fuerza de los técnicos no reside tanto en sus posibilidades de dar directamente forma a la política, sino en su capacidad para elegir alternativas técnicas.

Por lo tanto, " los técnicos piensan que las inversiones públicas proceden utilizando el razonamiento y el estudio, (...) que la intervención de los políticos es algunas veces una mosca en la sopa de las decisiones razonables, pero ven esto como una imperfección, no como un defecto fatal en el sistema" ¹¹

* Los técnicos forman una fracción dentro de la burocracia que, por su capacitación técnica y su nivel jerárquico medio, se distingue del burócrata tradicional y de los altos mandos del Poder Ejecutivo. En general, los técnicos han trabajado en áreas y organismos afines a su formación técnica especializada para el diseño de su política. De hecho, las Secretarías de Estado y los organismos públicos que presentan un liderazgo técnico son aquellos que tienen una proporción mayor de técnicos en su estructura". ¹²

La cooperación entre los técnicos, su posición de mandos medios superiores y su preparación especializada se convierten en factores que favorecen la estabilidad y prolongación de sus carreras dentro del gobierno. Así, a pesar de los cambios del liderazgo político en cada gobierno, los técnicos mantienen sus cargos o reciben otros por ser quienes tienen la formación necesaria para realizar las acciones en esos campos.

¹¹ Vernon, Raymond. " El dilema del desarrollo económico de México". Editorial Diana, México, 1983, pp 154-155

¹² Cam, Roderic Al, "The Role of the technical in policy Making Mexico a comparative study of developing bureaucracy". Cit. por, Morales Camarena, Francisco, " La Tecnoocracia en México, las actitudes políticas de los funcionarios públicos", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 63

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

2.6.2. LOS TECNÓCRATAS EN EL PODER

Es a partir de la década de los setenta, cuando en México se inició la búsqueda de nuevas formas de organización política y económica. Ante la necesidad de cambiar y actualizar el quehacer estatal, innovadores mecanismos de articulación política, eficiencia del aparato de gobierno, la legitimidad electoral y un nuevo modelo de desarrollo económico serían las pautas que pretendería adoptar el Estado para asumir los retos que demandaba la sociedad emergente.

En 1970, los técnicos, en especial los economistas e ingenieros, fueron incorporados al gabinete en mayor proporción que en el pasado, basta con observar el siguiente cuadro:

CUADRO 4

LOS TÉCNICOS INCORPORADOS AL APARATO POLÍTICO 1968-1976		
PRESIDENTE	% TÉCNICOS EN EL GABINETE	% BURÓCRATAS EN EL GABINETE
Adolfo López Mateos	22.2	78.8
Gustavo Díaz Ordaz	17.1	82.9
Luis Echeverría Álvarez	42.1	57.9

FUENTE: Bertha Lerner y Susana Ralsky. El poder de los presidentes: alcances y perspectivas (1910-1973) México, D.F. IMEP, 1976.

Lo anterior refleja que la dirigencia nacional incluyó a una nueva generación de políticos sin experiencia significativa. Su trayectoria profesional incluía antecedentes electorales y partidistas, pero presentaba una amplia carrera dentro del aparato administrativo del gobierno federal. Al mismo tiempo, se comenzaba a relegar de sus

cargos a los viejos políticos forjados en el pragmatismo y en las formas tradicionales de la política mexicana.

Rogelio Hernández señala que la formación partidista y electoral ha sido marginal para los Secretarios de Estado desde 1946 hasta 1982. La burocracia federal es el principal lugar de su formación política, por tal motivo, este autor considera que no se puede hablar de una nueva clase política y, mucho menos, considerarla como tecnócrata, ya que, para los políticos mexicanos, la experiencia electoral siempre ha sido poco importante y la presencia de técnicos en el gabinete responde a necesidades que imponen la complejidad de los asuntos económicos y la naturaleza misma del Estado y la sociedad actual.

Por lo anterior, la diferencia "entre los viejos y los nuevos políticos radica en que, los viejos, se singularizarían por contar con cargos de elección en sus carreras, en tanto, en los nuevos políticos, ya no existe esta cualidad, cobrando mayor impulso la preparación administrativa".¹³

En el México posrevolucionario, el prototipo del político que desde los puestos de elección popular asciende a los más altos cargos del Estado no ha existido en un sentido amplio, ya que, hasta hace algunos años, los políticos se abocaron, principalmente, a la política de cabildeo en las oficinas de gobierno, con el objeto de formar camarillas para su ascenso político y a realizar política con las cúpulas corporativas de las organizaciones políticas, pero alejados de las organizaciones populares y de los ciudadanos.

¹³ Hernández Rodríguez, Rogelio, "Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México 1946 - 1982", FLACSO, México, 1985, p. 34.

En nuestro país, la educación profesional ha sido uno de los principales medios para que el personal político ingrese y sobresalga dentro de la élite posrevolucionaria. Entre las características más significativas se encuentran

- Por los estudios profesionales realizados por los dirigentes políticos, se observa la disminución de la carrera de derecho y las profesiones liberales, a favor de carreras consideradas técnicas, principalmente, economía, administración, contabilidad, ingenierías, ciencias y ciencias políticas y sociales.
- La Universidad Nacional Autónoma de México es, y ha sido, la principal institución educativa donde asisten los líderes políticos, sin embargo, las universidades privadas están empezando a disputar a la UNAM el monopolio de la formación de cuadros políticos.
- Los estudios de posgrado en el extranjero son, cada vez más, requisito para pertenecer al grupo selecto de la élite política, en especial para quienes ocupan los puestos más importantes del Poder Ejecutivo.¹⁴

Desde 1946 hasta 1982 todos los presidentes fueron abogados y, hasta 1975 (con excepción de López Mateos, Secretario del Trabajo, todos habían sido previamente titulares de la Secretaría de Gobernación). Es a partir del Gobierno de López Portillo (1976), cuando los presidentes que le siguieron habían sido secretarios de Hacienda, o de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. Ahora, el Presidente Ernesto

¹⁴ Morales Camarena, Francisco, op cit., p. 89.

Zedillo fue secretario de Educación Pública, pero todos con la característica común de haber que desarrollado su carrera en el ámbito financiero del sector público.

Puede observarse que el ascenso de los técnicos ha implicado su arribo a los puestos de la dirigencia del PRI y a puestos de elección popular. Este fenómeno no es fruto de su militancia partidista y trabajo electoral, significa que se están operando cada vez en la burocracia partidista y que su presencia en el Poder Ejecutivo les permite llegar al poder legislativo.

Los tecnócratas justifican su presencia diciendo: "hay que administrar más racionalmente para promover el fenómeno de un óptimo de satisfactores para los ciudadanos".¹⁵

De acuerdo con Roderic Ai Cam y Peter Smith, los principales estudiosos de los líderes políticos en México, caracterizan al político tradicional como "un individuo por lo general sin capacitación especial, que ascendía a la cima del sistema gracias a su habilidad pragmática para resolver, o al menos ajustar, los problemas políticos y realizar tareas políticas para un superior".¹⁶

Los políticos reivindican su presencia, no en la base de conocimientos científicos, sino en la base de habilidades sociales y contactos acumulados. Tal vez lo más importante, para ellos, es su habilidad en negociaciones y tratos cara a cara, y su principal recurso es una estructura de alianzas personales.

¹⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹⁶ Cam, Roderic Ai, "La formación de un gobernante: la socialización de los líderes políticos en el México postrevolucionario", México, 1981, p. 589.

Así, a partir de los años setenta, en un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas y una renovación parcial de la élite política, el sistema político inició el camino incierto de la innovación que rompe viejos mecanismos y reglas del juego, pero no es capaz, ni de prescindir de éstos, ni de establecer con claridad los sustitutos. En este juego de modernidad-cambio y de tradicionalidad-permanencia, donde se deslizan, poco a poco, tendencias tecnocráticas en el Estado mexicano.

No es, sino con este nuevo grupo de políticos, que se inició *la reforma del Estado*. Sin embargo, pese a que esta nueva corriente de políticos tienen una preparación de excelente calidad, la mayor parte de ellos adquirida en el extranjero, no han respondido a las expectativas del pueblo. Debemos de tener presente que lo que la teoría nos dice en el papel es diferente en la realidad, por lo que, seguir experimentando como si estuviésemos en un laboratorio, sólo traerá más pobreza al pueblo de México y un mayor repudio contra los gobernantes, que se traduce en mayores índices de violencia, desempleo, robo, muerte, incredulidad en las autoridades y, por ende, en nuestro propio sistema político. Debe quedar claro que no existen recetas que nos permitan enfrentar la realidad, ya que, cada situación es particularmente distinta y cada vez más compleja.

CAPÍTULO 3

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO, SUS ALCANCES Y LIMITACIONES

3.1. Planteamiento general

3.2. ¿Porqué se reforma el Estado?

3.3. La sociedad mexicana ante la reforma del Estado

- 3.3.1. La sociedad mexicana, una sociedad cerrada
- 3.3.2. Participación ciudadana
- 3.3.3. La gobernabilidad en México a través de los años

3.4. El tamaño del Estado

3.5. Características de la reforma salinista

- 3.5.1. Programa Nacional de Solidaridad
- 3.5.2. La modernización del campo
- 3.5.3. La reforma política
- 3.5.4. Política macroeconómica
- 3.5.5. Evaluación económica

CAPÍTULO 3

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO, SUS ALCANCES Y LIMITACIONES.

3.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Para los propósitos de este trabajo, y una vez definido al Estado en el primer capítulo, es importante definir, en un sentido amplio, a la **REFORMA DEL ESTADO**, como una estrategia para redefinir las reglas del juego y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.

Bernardo Kliksberg señala que el tema real es el de reanalizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización, para poder llegar a conclusiones concretas sobre el perfil del Estado. La otra dimensión del tema es la capacidad de gestión para llevar a cabo, efectivamente las nuevas funciones identificadas.

El desarrollo político del Estado moderno es, por tanto, la capacidad del gobierno para enfrentar problemas para los que no existe generalmente una solución constante. Dado que la existencia de una sobrecarga de exigencias políticas refleja una desproporción entre la modernización política de la sociedad y el desarrollo político del Estado, esto no es una barrera salvable o una patología incurable, sino, por el contrario, se constituye en el incentivo más formidable para *reformar al Estado*, y así, superar esas insolencias gubernamentales. El reto del Estado moderno es proporcionar mayor bienestar social y, por ende, tener más capacidad para absorber las demandas sociales. Omar Guerrero coincide con esta postura, señala que cuando el Estado agota su **capacidad de gobierno**, es necesaria la modernización.

Por lo anterior, el grado de gobernabilidad se encuentra determinado por la eficacia, el consenso y la legitimidad en la realización de los deberes históricos inherentes de un Estado moderno. Estos son:

- El desarrollo económico.
- El bienestar social y las libertades ciudadanas.
- Las funciones adquiridas a lo largo del desarrollo histórico y que varían de país en país. Algunas de estas funciones pasan a ser inherentes a la soberanía del Estado, como aquellos consignados en el artículo 28 constitucional.

El grado de capacidad del gobierno, no es producto de la cantidad de demandas que lleguen a éste, sino de la efectividad de la actividad estatal para darles respuesta. El Estado moderno tiene un alto grado de desarrollo político, por lo tanto, cuenta con un número variado de organizaciones para hacer frente a las exigencias políticas. Esta facultad es la habilidad que tiene el Estado para lidiar con problemas nuevos, que se reproducen constantemente y adquieren matices que se generan en la sociedad nacional o exterior.

Sin embargo, ingobernabilidad, en el sentido de que el Estado es incapaz de dar una respuesta satisfactoria a las demandas planteadas, a hecho indispensable *la reforma del Estado*.

La reforma que surge en los siguientes niveles:

- **En sistema político:** los partidos políticos, los sindicatos, procesos electorales, procesos legislativos, etc.

••

- En administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etc.
- En sector público y/o paraestatal: estrategias de desarrollo, política económica, regionales, sectoriales, etc
- En pacto constitucional en este nivel, la reforma estaría encaminada en un sentido más fuerte, incluyendo la refundación misma del Estado

La reforma estatal se localiza en dos vertientes:

1. En la estructura orgánica y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, desde un Estado influyente en la producción y el bienestar social, hasta un Estado sólo regulador y eficiente.
2. En las estrategias para iniciar y administrar la reforma, es decir, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos. Por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, por otro lado, maximizar los efectos positivos, como lo son el cambio estructural, eficiencia y equidad.

Sin embargo, es importante puntualizar, que el Estado puede moverse en dos planos de acuerdo a su organización, funciones y la estrategia política a seguir:

- **La reforma progresista.** Centrada en soluciones estatales. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo, sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de autorreforma del Estado para **refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública.** Aunque puede ocurrir

que se de un ajuste del Estado, éste procurará conservar tanto Estado como sea necesario.

- **La reforma conservadora.** Esta se orienta a una disminución drástica de la intervención estatal, reduciéndolo al mínimo indispensable. Los arreglos sociales e institucionales, los costos y los beneficios económicos son guiados por el mercado. Además, considera que la estrategia del desarrollo del país, antes de plantearse objetivos amplios, debe establecer las condiciones que hagan viable la operación plena del mercado, con precios relativamente adecuados y estabilidad financiera básica; se considera perniciososa la expansión del gasto público y se destaca el control de la inflación y el crecimiento que sustenta la recuperación de la inversión privada.

3.2. ¿PORQUÉ SE REFORMA EL ESTADO?

Debemos de partir de que el Estado es una organización permeable a los procesos, ritmos y tiempos del cambio social y político. La transformación del Estado no es secuencial ni determinista, es fruto de la heterogeneidad de los sucesos políticos, económicos y sociales. La vida del Estado se encuentra inmersa en condiciones objetivas de poder. El Estado se transforma como estructura de poder para subsistir con creces. Se transforma para renovar sus capacidades y para lograr que la vida social pueda ser más justa y próspera.

Por lo tanto, el Estado es una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que, como elementos importantes de su razón de ser, son revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.

Así, el Estado es una realidad viva, actuante y suprema. Por lo tanto no es ajeno a lo que la sociedad hace y rehace. Su transformación institucional no es obra de caprichos ni modas. La transformación del Estado tiene su propio horizonte, ventajas y límites. Se transforma para dar cauce, dirección e impulso a los cambios en la sociedad. Su compromiso con los cambios deriva en que, siendo la organización política de la sociedad, tiene que asumir, mediante sus instituciones, los retos y costos que se generan con el propio cambio.

Debemos de señalar, al mismo tiempo, la importancia que ha tenido la sociedad para que el Estado tenga que reformarse para poder dar respuesta a sus nuevas demandas. Ahora, la sociedad contemporánea es más abierta, informada y participativa;

reclama sus espacios de realización y no acepta enajenar, en favor del Estado, lo que sabe y puede hacer. Es una sociedad donde la categoría de ciudadano da cuenta de que no acepta el trato a la manera de súbditos. "Los ciudadanos de la sociedad contemporánea vienen ganando sitios públicos y privados que obligan al repliegue administrativo del Estado, dado que éste inhibe la creatividad y productividad de la sociedad con regulaciones excesivas".¹

La recuperación de la vida pública en favor de la sociedad significa que el Estado tiene que revisar sus atribuciones, considerando las que son útiles y necesarias. Significa que la vida privada es revalorada en sus potencialidades y capacidades. En este caso, el repunte de la vida privada y la vida pública constituyen el límite para lo que el Estado realiza, y obliga a que lo estatal no sea considerado un freno para la sociedad. La recuperación de la vida pública ha implicado la apertura de espacios para otras organizaciones no estatales ni gubernamentales. Son organizaciones que aglutinan capacidades privadas y energías ciudadanas que también pueden y deben de contribuir al desarrollo de la vida económica y social.

Son ahora los particulares y las organizaciones sociales, las que asumen un papel más intenso en favor del crecimiento económico. La desestatización de la economía no equivale a que el Estado se desentienda de la misma. Por lo contrario, lo que el Estado limita son sus formas de intervención directa en la producción de los bienes y servicios, pero continúa su responsabilidad promotora y reguladora para evitar que los desajustes del mercado dañen la vida pública.

¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "Nuevos derroteros de la razón del Estado", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, "La Reforma del Estado", México, 1992, p.35.

En materia política, la recuperación de la vida ciudadana permite romper con la noción y práctica unicentrada del poder. Hoy, el pluralismo político es más nutrido, hay nuevos actores que disputan el poder y reclaman, por tanto, la ampliación de las fórmulas de representación y participación. En los marcos de la vida democrática, el juego de poder se viene ampliando. El papel de los partidos políticos es vital en momentos que la ciudadanización es una realidad inevitable.

Ya no es sólo el Estado el que propone y decide, pues Estado y ciudadanos rearticulan la vida política. En este caso, la importancia de la cultura y la socialización política, junto con la confianza interpersonal y la satisfacción o no, con el orden social existente, son elementos que juegan un papel clave en los juegos del poder.

Lo relacionado con las pautas de legitimidad obliga a los Estados a no caer en la conformidad de lo realizado. La práctica de la política contemporánea se efectúa cada vez más en la vida pública. Esto significa que la publicitación del poder es, al mismo tiempo, la publicitación de la política, es decir, cada vez más se diluye la política de la penumbra.

En materia social, estamos siendo parte de los nuevos grupos que no necesariamente hacen política partidista. Son grupos preocupados por problemas públicos relacionados con el medio ambiente, las proclamas antinucleares y la defensa de los derechos humanos. Son grupos que reclaman espacios de participación y desean ser escuchados sin tener interlocutores. Postulan sus demandas mediante organizaciones autónomas, cuya capacidad de gestión les permite ganar presencia en la vida pública. Son grupos que movilizan energías ciudadanas de manera activa y

reclaman atención directa, no filtrada a sus peticiones. Luchan por el reconocimiento de la ciudadanía social y orientan su lucha no tan sólo por la defensa de sus derechos, sino también porque la calidad de vida de la sociedad sea mejor.

Ante el escenario de una crisis que ha sacudido los cimientos mismos de la nación debemos de precisar una reforma integral del Estado que le permita alcanzar los fines para los cuales surgió. Debemos partir por entender que se reforma lo que no ha funcionado eficientemente. Por lo tanto, al hablar de reforma se reconoce que el Estado mexicano ya no está cumpliendo con las nuevas exigencias que impone la sociedad.

Podríamos afirmar que en México, la ruta hacia la democratización ha sido la de una liberalización que precede a los procesos de participación e inclusión social. Por tanto, el tránsito de la democracia mexicana, ha sido el de un régimen hegemónico y, además, exclusivo hacia una gradual liberalización y creciente peso pluralista, donde van teniendo lugar nuevas posibilidades de expresión, de lucha, y se van conformando nuevas garantías para la sociedad civil, su representación política, y las oposiciones.

Así, en los últimos años, de tensiones internacionales y de graves problemas económicos con sus consecuencias sociales, las instituciones han tenido que verse en la necesidad de absorber, y encauzar, mayores niveles de participación, protesta y oposición, sin recurrir a la coerción y la exclusión.

En este proceso de reforma y adecuación tendientes a mejorar la representación, perfeccionar los procedimientos electorales, cambiar el papel del Poder Judicial al convertirlo, de nuevo, en el tribunal que juzga sobre la constitucionalidad; reformas que se han dado como parte de un proceso de creciente pluralismo, reconocimiento a la

presencia de la oposición en los medios de comunicación, en las universidades, y libertades ampliadas de manifestación y crítica. Todo esto es parte de un programa que incluye el equilibrio entre los poderes, el fortalecimiento de la expresión territorial de la democracia, nuevas prácticas de concertación social y renovación de las instituciones.

Sin embargo, no hemos alcanzado plenamente los causes suficientes para llegar a un régimen político democrático, por lo que es necesario hacer distintos cuestionamientos desde diferentes perspectivas a las formas de ejercer el poder en nuestro país y a los resultados de las políticas de desarrollo, que llevan, incluso, a discutir la viabilidad política del sistema político mexicano. Desde luego, estas percepciones se intensifican cuando aumentan las tensiones en la economía, en la vida política, y en las relaciones internacionales.

Tenemos dos perspectivas que han surgido a raíz del pronunciamiento por parte del gobierno mismo por la reforma del Estado. Quienes ven en la reforma algo inconveniente pues la catalogan como peligrosa y profunda, y, por otro lado quienes apuestan todo a la reforma del Estado. Es decir, lo que desde una perspectiva más amplia resulta un modelo viable para sustentar el desarrollo y la democratización del país, entre quienes creen que todo tiene que cambiar, y quienes se resisten a cualquier cambio, lo que podría colocarnos en una dinámica que limite las posibilidades de democratización del país y ponga en riesgo los contenidos democráticos que ya tiene la nación.

"Ante un régimen que ha sido fundamentalmente hegemónico, los proyectos de cambio político, en las últimas décadas, han buscado privilegiar el peso de la sociedad

civil y de sus iniciativas, el diálogo y la concertación sobre la imposición y el establecimiento de nuevos causes para una creciente participación política y social²

² Cernacho Solís, Manuel. "No cambiar de régimen, sino reformarlo", en "Conciliación vs. ruptura" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México 1988 p. 36.

3.3. LA SOCIEDAD MEXICANA ANTE LA REFORMA DEL ESTADO

Resolver los diferentes problemas sociales significa ahora un gran reto, donde las soluciones no están construidas, ni predeterminadas y la conjunción de esfuerzos, tanto de parte del gobierno, como de la sociedad, es una necesidad que exige una gran capacidad para quienes deben atender asuntos sociales. En este sentido, es importante reconocer la relevancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales, donde conviven la solidaridad, la competencia y sobre todo, procesos de concertación y negociación.

El desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental, es hoy, una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a lo que hasta hace unos años se llevaba a cabo. Hoy en día, se exige al gobierno competir por los recursos, por definición, escasos. Esto sólo es posible con un gobierno, cuya orientación esté basada en el logro de objetivos de manera eficiente, y brindando satisfactores fundados en demandas sociales, siendo indispensable una excelente interlocución entre gobierno y sociedad.

México enfrenta hoy un dilema: ¿Cómo garantizar el desarrollo social, a la par de un crecimiento económico sostenido, si el establecimiento mismo de un libre mercado genera desintegración social, y dado que las condiciones sociales, políticas, culturales e incluso económicas no son iguales entre las naciones? ¿Cómo hacer compatible, entonces, un proceso de reforma del Estado, limitado a la desincorporación de empresas y a la desreglamentación administrativa y económica —implicadas también por un marco de Tratado de Libre Comercio (TLC) con los países del norte—, con el desarrollo social y la incipiente participación política?

La reforma del Estado tiene, y está sujeta, a las manifestaciones del cambio de la dinámica social, presenciamos la emergencia de una ciudadanía más consciente de sus derechos; ciudadanía que exige mayores y más confiables canales de participación para disentir, para inconformarse; de una ciudadanía que demanda mayor respeto a su vida privada, a sus intenciones y a sus decisiones

"Este nuevo ciudadano se enfrenta al poder, lo cuestiona, le exige transformarse, le exige adecuarse. Por tanto, es necesario repensar la arquitectura del poder, analizar todas sus partes y las relaciones entre ellas".³

Actualmente, vivimos en un escenario caracterizado por la pluralidad de actores y de ideas, lo que debe reflejarse en la vida institucional del país. Asistimos a la consolidación de los partidos políticos como actores independientes, pero, al mismo tiempo, a su cuestionamiento frente a la organización de la sociedad civil para expresar sus intereses y promover la realización de sus demandas. Vivimos la exigencia de un nuevo contrapeso y equilibrio entre los poderes de la República, y de una relación entre los poderes de los gobiernos.

"Esta nueva arquitectura del poder debe satisfacer y encauzar a las demandas de autonomía. Autonomía de regiones en la geografía, autonomía de la gestión ciudadana para resolver los problemas, autonomía para la organización productiva, comunitaria, política".⁴

³ Palma, Samuel, "La reforma del Estado en México, sus alcances y sus limitaciones", en Rincon Gallardo, Gilberto, "La Reforma Pactada. Ocho visiones de cambios en la paz", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 64.

⁴ *Ibidem*, p. 65.

Considero a la participación social como el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos y organizaciones sociales. Todos ellos, con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, religioso, etcétera). Participación social que requiere considerar la necesidad de un gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección, que además muestre una transparencia en el manejo de sus recursos, con capacidad de diálogo y relaciones con los diferentes actores sociales

El nuevo arreglo del poder está obligado a resolver los conflictos crecientes entre libertades que provoca una sociedad moderna, más compleja en su composición y en sus demandas. Asimismo, un nuevo esquema del poder debe incorporar la corresponsabilidad que los ciudadanos han impulsado, los derechos de las minorías y los mecanismos para dar cabida también a los disensos.

"La búsqueda por la equidad está condicionada por las estructuras públicas y políticas con poder de decisión, ya que ellas pueden responder, o no, a las demandas que les dirige la sociedad civil. Por consiguiente, se debe considerar cómo afectan estas estructuras a los diversos agentes que presionan para satisfacer sus demandas, qué tipo de relaciones se establecen, y cómo estas relaciones están sesgadas a favor o en contra de algunos de ellos".⁵

Es indudable que la participación ciudadana ha encontrado su fundamento en la crisis de la eficacia del Estado, donde se postula el alto crecimiento del aparato estatal,

⁵ Mejía Lira, José, "La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad", CIDE, México, p. 367.

redundando en un reforzamiento de dicha participación. Para Cunill, América Latina es donde cobra mayor fuerza el argumento de la búsqueda democratizadora la que ha propiciado un espacio para la participación y una exigencia para su existencia⁸. Sin duda el reto más importante y trascendental es lograr un Estado con capacidad de movilización de los grupos sociales, donde el sujeto social más desfavorecido ha sido el mayormente involucrado.

De acuerdo con Mejía Lira, el logro de un Estado con mayor capacidad de acción unitaria y capacidad de regulación societal, en las nuevas condiciones, requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas de representación política y social, orientado a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisiones y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales.

Se requiere, por consiguiente, una forma de trabajo con un gobierno y una sociedad civil vinculados, en un constante diálogo y con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir a cada una de las instancias cumplir su rol y generar, de manera conjunta, un desarrollo más justo y equilibrado. Esta posición tiene, sin embargo, algunas críticas, pues algunos creen que las poblaciones comunitarias lograrán avanzar más si están separadas del patrocinio gubernamental.

Pero, ¿cómo ha sido la sociedad mexicana?, ¿cómo se ha comportado?, ¿cómo ha asumido sus propias responsabilidades y definido sus derechos?. Es este punto el que se abordará en el siguiente apartado.

⁸ Cunill, Nuria, "Participación ciudadana", CLAD, Caracas, 1991. Cit por Mejía Lira, José, "La participación ciudadana en el...", op.cit., p. 398.

3.3.1. LA SOCIEDAD MEXICANA, UNA SOCIEDAD CERRADA

A lo largo de nuestra historia, los procesos electorales habían sido perturbados o alterados, ya sea por alguna invasión extranjera; o porque se hubieran sustraído las boletas de las urnas, porque se levantaban mal las actas: se perdían los votos; se incendiaban, entre muchos otros acontecimientos.

En los últimos años, la sociedad mexicana ha comenzado a ser más participativa y abierta. Sin embargo, aún le falta mucho para que no solamente signifique una permanente tarea de actualización política, sino que, entre otros menesteres, se logre una audaz concepción de la economía orientada cada vez más a la autosuficiencia, a la autonomía de gestión, a la emancipación y a la salud del aparato empresarial, entendido como un organismo generador de riqueza, dotado de la capacidad necesaria para subsistir competitivamente en los mercados internacionales, sin tener que vivir auspicado por lo que el Estado esté dispuesto a permitirle a la sociedad.

Debemos de partir por reconocer que donde hay conciencia democrática, libertad, respeto a la ley y al individuo, estabilidad política y solidez institucional; se da el progreso, la evolución y el bienestar para las mayorías. Al contrario, "donde hay sumisión y resignación, donde no hay garantías ciudadanas y existe el contubernio, la impunidad y el privilegio; donde las instituciones y la aplicación de la ley dependen de los estados de ánimo de un solo hombre, entonces, el malestar, el hambre, la ignorancia y la apatía política prevaleciente en sociedades como la nuestra, propician el deterioro de la vida

cotidiana, el abandono y el atraso con los consecuentes peligros de incendio social que implica el rezago material y el educativo”⁷

En México, prácticamente, es a partir del asesinato de Carranza, en 1920, hasta nuestros días, cuando se consolida como una sociedad cerrada, lo que condujo a un autoritarismo posrevolucionario que impidió la alternancia en el poder. El partido oficial gobernó, contra viento y marea, sin permitirle el acceso a la oposición a los puestos de mando.

“México no ha sido ni la dictadura perfecta ni la democracia imperfecta. Quien sostenga la existencia en México de una dictadura no tuvo noticia de sangrientos atropellos, arteras persecuciones, vejaciones de toda índole, crímenes sin nombre ni culpables, purgas nacionales, aprensiones nocturnas, secuestros, desapariciones y otras calamidades no menos alentadoras en contra de los derechos más elementales del hombre”.⁸

Ya aprendimos que cualquier desarrollo económico por más deslumbrante que sea, si no va acompañado por un reforzamiento permanente de las estructuras políticas corre el peligro de volar por los aires.

Por lo anterior, me atrevería a decir que una sociedad cerrada como la nuestra, hizo posible 30 años de dictadura porfirista y más de seis décadas del PRI; ha provocado la corrupción del organismo oficial y social en todos sus niveles y la impunidad en todas sus expresiones y manifestaciones.

⁷ Martín Moreno, Francisco, “México una sociedad cerrada”, en la revista *Gobiernos*, no. 4, octubre-noviembre, México, 1994, p. 7.

⁸ *Ibidem*, p. 8

3.3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación no debe ser considerada como un cuestionamiento a la autoridad, sino como la posibilidad de que ésta se encuentre mejor informada de las necesidades e intereses ciudadanos y pueda ser capaz de incorporarla a la formulación y realización de programas de gobierno orientados a la satisfacción de necesidades. La participación ciudadana puede ser factor clave en la aceleración del desarrollo y los gobiernos deben ver en ella una salida idónea para enfrentar sus límites en la prestación de servicios comunitarios.

La nueva variable de la función gubernamental, dada la participación social, nos remite a la incorporación de la comunidad en la toma de decisiones y la correspondiente acción pública. Se reconocen modalidades de participación que van, desde la consulta, hasta la toma de decisiones y operación de los procesos y acciones por parte de la misma comunidad. De aquí el uso de procesos como consultas, consejos consultivos, foros de discusión, órganos deliberativos, patronatos para manejo de algún bien o proceso, gestores de espacio o de algún proyecto, grupos decisorios y grupos autogestores.

En última instancia, la participación misma, como proceso comunitario, implica el autoconvencimiento ciudadano de que "...los instrumentos para su desarrollo residen en ella y, por consiguiente, que las razones de su atraso se explican, en parte a partir de sí misma y que, dentro de este juego de trabas y potencialidades, la comunidad tendrá que **descubrir y liberar** aquellas energías que la orienten al proceso económico y social".⁹

⁹ Prado de M., E., "Importancia del desarrollo de la comunidad", en revista Apertura, año II, no. 58, mayo-junio de 1981.

Lo cierto es que hoy entra en juego un ciudadano que no limita su participación a un voto. Emergen ciudadanos organizados fuera de partidos, nuevos sectores intelectuales, sindicatos independientes, empresarios más comprometidos con la política, una iglesia participativa y por supuesto, nuevos actores internacionales que inciden en el desarrollo político y económico nacional.

Así, "la complejidad de los intereses en juego ha producido la ruptura de los esquemas bilaterales de negociación y el advenimiento de nuevas estructuras multilaterales en la toma de decisiones públicas. Resolver, ahora, qué es un buen gobierno, cómo debe conducirse y qué respuestas debe ofrecer es mucho más complejo. En el fondo del problema está el añejo asunto del poder ante el ciudadano. Se demanda un poder de comportamiento previsible, confiable, acotado, sujeto a reglas, pero imaginativo".¹⁰

De tal forma la reforma del Estado se encuentra en el centro de las aspiraciones de mayor democracia, equilibrio de atribuciones para generar límites, efectivo freno a las arbitrariedades y acotamiento de lo discrecional y de las llamadas facultades metaconstitucionales.

Esto es lo que hace de la reforma del Estado un ejercicio pragmático sujeto a revisión y a acontecimientos científicos; impone que, para alcanzar sus fines, medie una clara voluntad política, y hace que la reforma del Estado sea también ejercicio ético y de lúcida imaginación política.

¹⁰ Palma, Samuel, op. cit., p. 66.

Esta nueva conciencia pública habla finalmente del interés y preocupación de la sociedad mexicana por su país, sus instituciones y sus condiciones de vida , las cuales se han visto deterioradas con el paso del tiempo. Sin embargo, se debe señalar que, aunado a esta nueva participación social, es necesario una renovada y verdadera voluntad política, ya que sin este binomio, no se logrará pasar de una circunstancia a otra, donde la democracia sea nuestra forma de gobierno.

Es aquí importante, también, tocar un último tema para finalizar el apartado de la sociedad mexicana ante la reforma del Estado, la gobernabilidad.

3.3.3. LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS AÑOS

Por su propia génesis histórica, los gobiernos posrevolucionarios en México, tuvieron como ingrediente básico una preocupación obsesiva por la cuestión de la (in)governabilidad de la sociedad mexicana Surgidas de una intensa guerra civil revolucionaria, apremiados por la amenaza permanente de levantamientos internos encabezados por caudillos regionales, los miembros de las élites posrevolucionarias entendieron que su primera tarea era pacificar y estabilizar políticamente a la nación.

"El Leviatán posrevolucionario se construyó, entonces, de arriba hacia abajo, con el propósito central de disciplinar, domesticar, volver gobernable a una sociedad siempre vista como veleidosa y rebelde, insumisa y desleal. Aun las políticas públicas fundamentales adquirieron un sesgo siempre orientado por este objetivo: desde la educación pública, hasta las políticas económicas, fueron consideradas como instrumentos para una gobernabilidad, siempre precaria, siempre amenazada por el México bronco".¹¹

Así, una concepción y una práctica de la gobernabilidad sustentada en una centralización y concentración de los poderes en manos del titular del Ejecutivo Federal, convertido en árbitro supremo de todos los conflictos intra o extraestatales. Sustentada, además, en una utilización patrimonialista de las instituciones políticas y, por ende, en una complicada distribución de cuotas de poder a cambio de lealtad y disciplina. Todo ello impuso una lógica política absolutista que sólo podía deformar y hasta cancelar la lógica constitucional formal de división de poderes y soberanía de estados. Transformado en

¹¹ Salazar, Luis, "Nueva legitimidad, nueva gobernabilidad", en revista *Gobiernos*, op. cit., p. 33 México 1994.

jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido casi único, el titular del Ejecutivo sólo tuvo un límite insuperable que ciertamente habría de impedir su conversión en un dictador: la no reelección.

El paso a una verdadera normalidad democrática, a pesar de tres reformas de las leyes e instituciones electorales, sigue pendiente, por lo que los últimos gobiernos —de Miguel de la Madrid a Ernesto Zedillo— han sido escenario más bien de una tersa incompatibilidad entre la competencia creciente en las contiendas electorales y una gobernabilidad aún centralista, decisionista y vertical.

"Todo ocurre como si la nueva legitimidad de origen democrático entrara en contradicción con las reglas, tradiciones y prácticas en que, por mucho tiempo, se ha basado el ejercicio del gobierno en nuestro país. De esta manera, ahí donde regionalmente los comicios son reñidos, donde alguna fuerza de oposición tenga suficiente presencia para poner en cuestión la limpieza del proceso, ello ha sido suficiente para crear situaciones de ingobernabilidad regional que han forzado la defenestración de los presuntos vencedores".¹²

Hablar de la gobernabilidad en nuestro país, es también referirse a la democratización de nuestra vida nacional, para lo cual, México ha sufrido cambios decisivos tanto a nivel legal como institucional que en su conjunto, pueden y deben verse como un difícil tránsito a la democracia; sin embargo debemos de reconocer que este tránsito ha sido un proceso gradual, contradictorio, desigual lo que ha llevado a

¹² *Ibidem*, p. 32.

cuestionar su existencia misma; ¿como hablar de democratización, cuando a pesar de una serie de negociaciones y reformas de códigos e instancias electorales, se mantiene no sólo el predominio del partido oficial, sino la mayoría de las instituciones y prácticas tradicionalistas de nuestro sistema democrática se identifica con la alternativa y, más precisamente con la derrota del PRI a nivel federal.¹³

El problema con este tipo de concepciones es que tienden no sólo a confundir la naturaleza del sistema político mexicano posrevolucionario con la dictaduras a totalitarismos, sino también a ignorar las importantes transformaciones que ha sufrido en los últimos años. Propiciada por el desarrollo y modernización de la sociedad mexicana lo que progresivamente pudiera poner en cuestión esta combinación en la medida en que, al agotarse la legitimidad revolucionaria, el partido oficial fue perdiendo su capacidad para englobar y contener a las fuerzas sociales emergentes.

Es así, como se inició el lento y accidentado a proceso de democratización y gobernabilidad de la vida nacional, en el que las fuerzas y organizaciones emergentes exigían precisamente la plena vigencia de la formalidad democrática frente a las pretensiones monopólicas de los presuntos herederos de la Revolución Mexicana. "La crisis económica, la necesidad de sustituir el modelo de desarrollo, las políticas de modernización y reforma económica del Estado, todo ello incidió en el agotamiento de la hegemonía revolucionaria, corporativa y populista y en el correlativo ascenso de los reclamos democráticos. Como lo anunciara Salinas de Gortari en 1988, la época del

¹³ Salazar, Luis, op cit., p. 30.

partido casi único había llegado a su fin y con ella la época de la legitimación revolucionaria.¹⁴

No obstante, el paso a una verdadera normalidad democrática, a pesar de las reformas de las leyes institucionales electorales, sigue pendiente, los últimos sexenios han sido escenario más bien de una intensa incompatibilidad aún centralista y vertical.

"Todo ocurre como si la nueva legitimidad de origen democrático entrara en contradicción con las reglas, tradiciones y prácticas en que, por mucho tiempo, se ha basado el ejercicio del gobierno en nuestro país. De esta manera. Ahí donde regionalmente los comicios son reñidos, donde alguna fuerza de oposición (aunque no logre la mayoría de los votos y ni siquiera pueda documentar fraudes o irregularidades de consideración) tenga suficiente presencia para poner en cuestión la limpieza del proceso ello ha sido suficiente para crear situaciones de ingobernabilidad regional que han forzado la defenestración de los presuntos vencedores".¹⁵

¹⁴ *Ibidem*, p. 32.

¹⁵ *Idem*.

3.4. EL TAMAÑO DEL ESTADO

Un tema que ha sido objeto de estudio y de debate en el espectro de las ciencias sociales, no solamente en México, sino también en otros países del mundo, es el referido al "tamaño del Estado". Este es un tema trascendental que obliga a un estricto análisis, pues coincide con ciertas situaciones similares que están ocurriendo en otros países, dado que es un fenómeno que corresponde a cierta fase del desarrollo del capitalismo y a una tendencia a la que ha llevado la corriente neoliberal. Sin embargo, hay que dejar claro que el impacto tiene características particulares en cada nación, en razón de su historia y su pasado mediato e inmediato, lo que los diferencia o incluso los hace únicos.

Por lo tanto, para analizar neutralmente al Estado Nacional —tamaño— debe partirse estudiando su singular situación en la que se encuentra, la cual es producto de su historia pasada y reciente. En nuestro caso particular, el tamaño del Estado dependió de las fallas de otras estructuras y fuerzas sociales.

Así, el tamaño del Estado ha sido un tema que se ha congelado en ciertos debates, que en los hechos no conducen a soluciones, y por el contrario, alejan de los problemas reales. Esta apreciación conduce a lo que Bernardo Kliksberg denomina "debates -trampa", en los cuales se ha caído y han tenido una gran penetración en los medios masivos, lo que ha tendido a conformar, ante la opinión pública, la siguiente visión¹⁶:

¹⁶ Kliksberg, Bernardo, "¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas", Fondo de Cultura Económico, México, 1993, p. 37.

- El Estado latinoamericano ha crecido de modo patológico, respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas.
- Ha alcanzado tamaños "enfermizos," totalmente desproporcionados.
- El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso" que oprime a una sociedad indefensa.
- La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etc.
- El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería, en definitiva, un rasgo del subdesarrollo.

Para Kliksberg, estos elementos se presentan sin ningún respaldo empírico y en el marco de un discurso deshistorizado que no analiza la evolución del Estado en el contexto global. Es además acomparativo, ya que, no establece relaciones mejores con otras sociedades para tener idea de las tendencias que se registran a un nivel internacional; y careciendo, a su vez, de los requisitos epistemológicos mínimos por los que son verdaderos dogmas.

Por su parte, Omar Guerrero nos dice que todos los adjetivos que se le han dado para demostrar la situación del Estado, como lo son "Estado enorme", "gigantesco", "patológico", "enfermizo", "magestuoso", o incluso el del "adelgazamiento", etc., sólo responden al punto de vista de la corriente neoliberal, la cual identifica a los males del Estado con sus dimensiones, y además, toma en cuenta la conceptualización

cuantitativista, parámetros contables y presupuestales, por lo que el peso del Estado ha sido tasado con base en estados financieros.

En nuestro país los procesos de desincorporación y adelgazamiento del sector público se deben a la idea de que a un Estado fuerte corresponde una sociedad fuerte. por lo que el Estado obeso limita la iniciativa y el progreso; hay que reducirlo, pero aun cuando el aparato estatal se puede reducir sería importante señalar en beneficio de quien o quiénes.

Por lo tanto, el tamaño del Estado es hacer referencia al proceso de crecimiento del sector público, que adquirió diversas modalidades nacionales. Fenómeno que se dio internacionalmente en todos los países del mundo, claro con sus circunstancias muy particulares, lo que las hace únicas.

Sus causas son mucho más complejas que la sugerencia del discurso sobre la irracionalidad y habrá que buscarlas indagando las funciones que ha ido asumiendo el Estado en la economía y la sociedad, a instancias de fuertes demandas sociales que han presionado hacia su intervención.

"La imagen del Estado todopoderoso esgrimida por el discurso no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas de los estados latinoamericanos. Un Estado de pobre capacidad de gestión es, independientemente de su tamaño, operacionalmente débil".¹⁷

¹⁷ *Ibidem*, p. 45.

En este mismo sentido, Omar Guerrero nos dice que cuando se mide el tamaño del Estado a través de estados contables y financieros se tiende a confundir al Estado con el gobierno o con la administración pública, cuando ambos son dos de sus manifestaciones más importantes, pero no el Estado. Por lo que "una vez que es situado dentro de las disciplinas sociales que lo estudian, estas confusiones se disipan y encontramos que los críticos de su majestuosidad se refieren al número de sus servidores, a las cantidades destinadas a los subsidios y a las erogaciones para el bienestar social".¹⁸

Ricardo Uvalle nos dice: que el tamaño de Estado tiene que considerarse no en términos cuantitativos, sino cualitativos. Dado que no es el tamaño por el tamaño mismo, sino en razón de las necesidades de la sociedad. Las modalidades de la intervención estatal tienen su origen en el desarrollo de cada economía y en la madurez de las relaciones mercantiles que la sociedad propicia

Desde el punto de vista de Roberto Vilchis el tamaño del Estado deberá ser proporcional a la estatura de las instituciones que lo configuran. Ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne.

¹⁸ Guerrero, Omar, "El Estado majestuoso ante la privatización", en la revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, no. 3, p. 163.

Por lo tanto, debemos de convencernos que pretender analizar el tamaño del Estado es desgastarse y no llegar a conclusiones concretas y si de una gran polémica. Así, el tema no es realmente el tamaño que pudiese tener el Estado si grande o pequeño sino el de reanalizar su rol histórico en función de las nuevas condiciones dado que estas han cambiado bajo el nuevo contexto que la crisis económica y la demanda de democratización imponen.

El nuevo Estado concertador tendrá que ser aquel que por la fuerza de los hechos y no de su dimensión asuma ante la sociedad el compromiso de satisfacer los mínimos de bienestar social y las condiciones mínimas de viabilidad-continuidad, de tal manera que cuando se inicie cualquier eventualidad o demanda ciudadana, Estado mexicano sea capaz de mantener la estabilidad.

En síntesis, el tamaño del Estado no tiene que ver tanto con su dimensión, sino con la eficiencia y calidad de su gestión.

3.5. CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA SALINISTA

Carlos Salinas delineó, en su mismo discurso de toma de posesión, la reforma del Estado que su gobierno emprendería, a decir de éste: "El solo cambio político, sin embargo, sería insuficiente. En el estancamiento económico se marchitaría la democracia, la competencia política se tornaría en conflicto social y se frustrarían los principios de equidad. Sin crecimiento no hay posibilidad de justicia o de hacer realidad el potencial que tenemos para elevar la calidad de vida. Por eso, tenemos que volver a crecer. Postulo una nueva época de crecimiento"¹⁹.

La etapa del proceso de reforma del Estado, que va de 1989 hasta 1994, posee la misma esencia que el proyecto emprendido en 1982, es decir, asistimos a la consolidación del modelo del Estado neoliberal en términos generales, con pequeñas modificaciones estructurales, sobre todo, en el renglón de asistencia social.

La reforma del Estado, se integró por cuatro procesos, cuya función es transformar las relaciones de éste con la economía, la política, la sociedad civil y su cultura política, así como con el exterior, para evitar precisamente que la economía esté dirigiéndose completamente sola, lo que llevaría, necesariamente, al fracaso de dicha reforma.

La reforma, en el aspecto político, buscó un cambio en las diversas instancias de la vida pública, que va de lo jurídico-institucional, a lo político-electoral, teniendo como objetivo, cumplir con la tarea fundamental del Estado, haciendo uso de la fuerza legítima

¹⁹ Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", en revista Nexos, no. 148, abril de 1990, p.27.

que le concede la sociedad para la protección de la población y evitar, incluso, que él mismo use esa fuerza en forma arbitraria.

Con lo anterior, el ciudadano cuenta con los medios necesarios de control sobre el gobierno, como son el voto y la integración legítima, y conforme a la voluntad ciudadana de los órganos de gobierno. Por ello, la reforma del Estado es una pieza clave en este proceso, donde la democracia es un valor que sólo se concretará si se traduce en un sistema de participación política. Por lo tanto, nuestras instituciones tendrán que convertirse en entidades cada vez más arraigadas y comprometidas con la problemática de la vida local y regional.

La reforma, en el aspecto económico, se traduce en la relación Estado-economía, la cual se ha identificado como el cambio estructural, y consiste en un redimensionamiento de los aparatos estatales para que el sector público sea un organismo más eficiente, menos pesado y más fuerte. Los principales ejes de este cambio lo constituyen la desincorporación de empresas, desregulación, apertura, así como la coparticipación y la concertación de acciones con los productores, entre los más importantes.

La reforma, en el aspecto social, está dirigida a los sectores más desposeídos, dejando atrás los costosos esquemas paternalistas. Esto se refleja en programas de carácter social que tiendan a disminuir la marginalidad y pobreza.

La reforma del Estado recoge, sin duda, una honda demanda de la población. "Ni el gobierno, ni los grupos de opinión, inventan la necesidad de los cambios en los órganos

del Estado. Surge, claramente, de la demanda de millones de mexicanos en todo el país. Los órganos del Estado mexicano deben modificar su comportamiento, precisar sus funciones y replantear sus prioridades".²⁰

En los años que van de 1988 a 1994, la administración Salinista basó su gobierno en dos aspectos importantes: i) en términos macroeconómicos, puso al Estado y a la economía en orden; ii) puso en marcha la denominada "reforma del Estado", a fin de implantar un nuevo modelo de desarrollo, el del "liberalismo social", tema expuesto en el inciso 2.5 del capítulo anterior.

²⁰ *Idem.*

3.5.1. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Una vertiente más de la reforma del Estado durante el sexenio Salinista lo constituyó el Programa Nacional de Solidaridad. (PRONASOL), acordado el primero de diciembre de 1989 presidiéndolo el mismo presidente, y participando en éste, diversas dependencias y entidades de la misma administración pública federal.

"El PRONASOL contempló una amplia variedad de programas, dirigidos, en gran medida, a apoyar las obras públicas en las zonas más pobres".²¹

Este programa constituyó la estrategia gubernamental que en el ámbito social tuvo, como objetivo prioritario, el combate a la pobreza existente en el país. Sin embargo, es necesario subrayar que "el esfuerzo de eliminar la pobreza en México es de carácter nacional, e involucra a todos los sectores y articula los diferentes instrumentos de la política económica y social para elevar el nivel de vida de los mexicanos, en ello consiste la reforma del Estado y la estrategia de modernización puesta en marcha por el Presidente de la República".²²

PRONASOL tenía una estructura operativa basada en el reconocimiento y organización autónoma de las comunidades en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo que parte de los principios de dicho programa eran el respeto a la iniciativa y principio de solidaridad introduce el reconocimiento de las responsabilidades, ideas e

²¹ Méndez, José Luis "La reforma del Estado mexicano alcances y limitaciones", en Centro de Investigación y Docencia Económica, "Gestión y política pública", El Colegio de México, vol III, núm. 1, México, 1994, p 192.

²² Rojas Gutiérrez, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en revista de Comercio Exterior, v. 41, no. 5, mayo 1991, p 443 y 444.

iniciativas, esfuerzos y contribuciones de los demandantes y los necesitados. Los apoya y complementa, pero no los sustituye.

Las características del programa, permitieron el inicio de nuevas reglas y estilos de gestión pública que incorporan la iniciativa de una sociedad más informada y autónoma en la definición y tratamiento de sus problemas particulares y públicos.

El programa lo componían la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, que era órgano encargado de coordinar y definir políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública. En el Consejo Consultivo de la Comisión, se expresaban opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión. Dentro de esta estructura y funcionamiento del Programa, los comités constituyen la esencia participativa de los pueblos indígenas, campesinos y colonos populares.

De esta manera, "se termina con el paternalismo y la dependencia en la relación entre sociedad y gobierno... las acciones del PRONASOL constituyen el eje articulador de la política social y forman parte de la modernización nacional que da expresión a la reforma del Estado. El programa incluye a todos los sectores de la sociedad en el reto de erradicar la pobreza..."²³

El recuento de los resultados más palpables de la reforma económica instrumentada en los últimos años en nuestro país, bajo un contexto moderno de vocación

²³ Rojas Gutiérrez, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en la revista *Comercio Exterior*, v.42, no. 6, mayo 1992, p. 442.

neoliberal monetarista, nos permite evaluar y obtener resultados sobre las diferentes políticas económicas aplicadas con el fin de no incurrir en errores evidentes y avanzar hacia un replanteamiento profundo que nos lleve al desarrollo económico y el bienestar social en México.

3.5.2. LA MODERNIZACIÓN DEL CAMPO

Se debe partir por reconocer que el campo mexicano ha permanecido rezagado en relación al proceso evolutivo del resto del país. Inestabilidad en la propiedad y tenencia de la tierra, acceso insuficiente del crédito, mal diseño de políticas agrícolas, infraestructura física inadecuada en comunicaciones, agua, son características en este medio.

Es a partir de los años noventa, cuando el Estado instrumentó una política de reforma económica profunda, hablándose de la necesidad inaplazable de modernizar el campo mexicano. El objetivo es aumentar la producción y productividad del campo, con base en los siguientes puntos²⁴:

- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.
- Concertación con los gobiernos y productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales.
- El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva.

Teniendo en perspectiva estos puntos, es como el Estado decidió enfrentar el rezago agrario al instrumentar la modernización del campo, como una de las estrategias de mayor impacto para la economía mexicana. En esta estrategia, el Estado incorporó una nueva política agrícola que buscó dar mayor responsabilidad y participación al sector privado y a las asociaciones independientes de productores. El objetivo fundamental es la

²⁴ Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", p. 71.

capitalización del campo, el aumento de la producción, la elevación de los niveles de productividad y la certidumbre en la tenencia de la tierra.

Como una política que viniera a complementar la estrategia de modernización agraria, el gobierno dio a conocer el programa de apoyo al agro, denominado Procampo. Sus objetivos eran:

- ◆ Otorgar apoyos a más de tres millones de productores.
- ◆ Fomentar la reconversión productiva y la diversificación de cultivos con base en las ventajas del país, así como de cada predio
- ◆ Lograr que los consumidores nacionales tuvieran alimentos a precios menores y garantizar al sector pecuario el abastecimiento de forrajes a precios competitivos.
- ◆ Incrementar la competitividad de las cadenas productoras relacionadas con el sector agroindustrial.
- ◆ Estimular la organización de los productores para modernizar la comercialización de los productos agropecuarios.

Procampo tendría dos etapas, una transitoria y otra definitiva. La primera, consiste en apoyar a las regiones agrícolas dedicadas a la producción de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, con base en un censo de productores. Esta fase consistiría en un apoyo de 330 pesos por hectárea. La segunda etapa de Procampo se establecería a partir del ciclo otoño-invierno de 1994-1995 y duraría 15 años, con el objeto de dar seguridad al agricultor para que programe su producción a largo plazo.

Estos objetivos constituyeron la base de los programas de modernización del campo lo cual forma parte de la llamada reforma del Estado

3.5.3. LA REFORMA POLÍTICA

El futuro de la vida política del país es un tema que apasiona a la sociedad mexicana, por lo que la principal vertiente de la modernización política mexicana, desde sus inicios, en 1982, ha sido la reforma del Estado. Esta se ha materializado como una reforma de los organismos constitutivos y auxiliares del poder Ejecutivo, básicamente a través del redimensionamiento del sector paraestatal y de un mayor control del gasto público, como ya se explicó anteriormente.

"Las acciones de reforma partieron de un diagnóstico oficial que ponía el énfasis en el argumento de que el excesivo tamaño del Estado se había convertido en la principal traba para la impartición de justicia social".²⁵

Con esto, ha quedado más que demostrado que, si bien se implementaron reformas, éstas se encaminaron únicamente en el aspecto económico, mientras que en la política ésta ha quedado rezagada, lo cual es inconcebible, tomando en cuenta que ya no se puede postergar más, cuando se ha perdido credibilidad tanto en las instituciones como en los funcionarios a cargo de las mismas, a lo que se habrá de sumar este cáncer llamado corrupción.

El proyecto político de los últimos años partió de un compromiso esencial con la democracia como la estructura jurídica y el régimen político que más valoran los mexicanos.

²⁵ Espinoza Valle, Victor, "Reforma del Estado y Empleo Público", INAP, México, 1991, p. 71.

Es importante apuntar que la reforma del Estado se basa en los preceptos de justicia y democracia, por tal razón, la sociedad se envuelve en un proceso que se ha denominado democratización de la vida nacional, exigencia de la sociedad y del México moderno.

Amplias son las capas de la sociedad en México que reclaman un nuevo tipo de Estado. Muchas fuerzas políticas así lo han entendido, por lo que se han dado a la tarea de buscar un acuerdo que lleve a diseñar una reforma del Estado mexicano. "Las modalidades del Estado mexicano posrevolucionario siempre fueron diseñadas desde la cúpula del poder. En los finales del siglo XX, ya no es posible dejar fuera a la compleja diversidad de la sociedad mexicana en ese empeño reformador".²⁶

Una de las modificaciones más importantes que se introdujeron en el gobierno de Carlos Salinas, en la agenda política, fue el tratar (quedándose un tanto como propuesta) de reducir las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y lograr el equilibrio de poderes. El propósito fue disminuir la discrecionalidad y ampliar la legalidad. El presidente dejó de ser autoridad agraria, depositándose ésta en las asambleas ejidales y comunales y en los tribunales agrarios, autónomos e independientes.

²⁶ Alonso, Jorge, "Reforma democrática del estado mexicano", en libro Propuesta, México, agosto 1996, p.9.

3.5.4. POLÍTICA MACROECONÓMICA

El modelo económico neoliberal salinista no sólo siguió las mismas pautas que el gobierno que le antecedió, sino que avanzó hacia su consolidación. En términos macroeconómicos, la política económica salinista fue considerada como buena tanto en diversos círculos nacionales como extranjeros.

El nuevo papel que jugaría el Estado dentro de la economía se tradujo en la venta de la mayoría de las empresas públicas y la reprivatización del sector bancario. Los mayores esfuerzos gubernamentales se dirigieron hacia la reducción sustancial de la inflación que después de haber alcanzado cifras hasta de 100% en 1982, se redujeron a 11.9% a fines 1992 y, ya para 1993, alcanzaban un 3.3%, que equivalía a la mitad de la meta que el gobierno se había fijado para todo ese año".²⁷

Así, Salinas transformó el déficit público, de alrededor de 12% del P.I.B., en un superávit de 0.5% en 1992. "Esto se debió, en parte, a un aumento en la reducción fiscal, ya que entre 1988 y 1993, los ingresos tributarios se incrementaron en un 32% en términos reales".²⁸

Entre 1989 y 1990, México logró una reorganización y una reducción significativa de su deuda externa. Según datos del gobierno federal, su monto disminuyó de 68.3 a 21.0% del P.I.B., entre 1988 y 1993, y su costo bajó de 18.2 a 3.1%. En el siguiente

²⁷ Unidad de análisis prospectivo de El Financiero. "Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo", Plaza y Valdés, México, 1993, p. 37.

²⁸ Rebolledo, Juan, "La Reforma del Estado en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 120

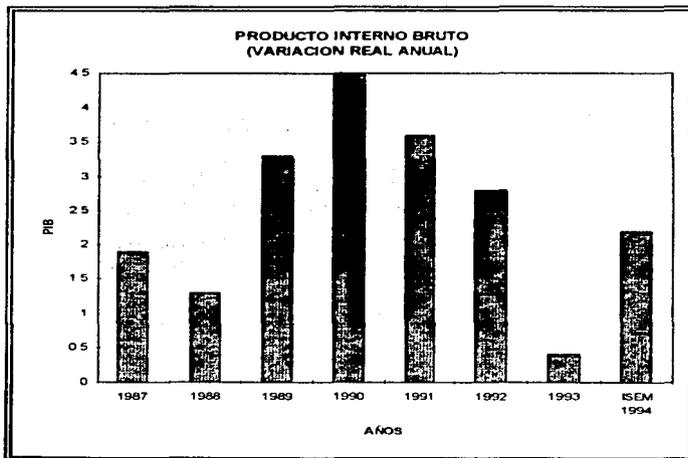
cuadro y su respectiva gráfica se puede apreciar más claramente el comportamiento del PIB, desde 1987 hasta 1994.

CUADRO 5

PRODUCTO INTERNO BRUTO* (VARIACIÓN REAL ANUAL)	
AÑO	P.I.B. (%)
1987	1.9
1988	1.3
1989	3.3
1990	4.5
1991	3.6
1992	2.8
1993	0.4
1994	2.2

FUENTE: El Financiero, Informe Especial, 30 de octubre de 1994

Durante el periodo 1989-1994 tuvo un crecimiento en los dos primeros años lo que significa que nuestra suma monetaria de bienes y servicios fue alta durante estos años pero bajo notablemente en los restantes años, pero bajo notablemente en los restantes años del gobierno salinista. Entre los factores que tuvieron incidencia en este hecho destaca la incertidumbre que prevaleció durante 1993 ante la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC), las inversiones realizadas por el sector privado en la compra de empresas y otros activos que el gobierno federal puso en venta y para 1994 el estallido de la guerrilla en el estado de Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Coloso y José Francisco Ruiz Massieu.



* El P.I.B. es una variable económica sumamente importante, ya que el crecimiento de un país es medido por los cambios en el P.I.B.

Por medio de la organización formal del pacto entre la clase obrera, empresarial y el Estado, así como de una política monetaria y de salarios restrictiva, Salinas redujo la inflación:

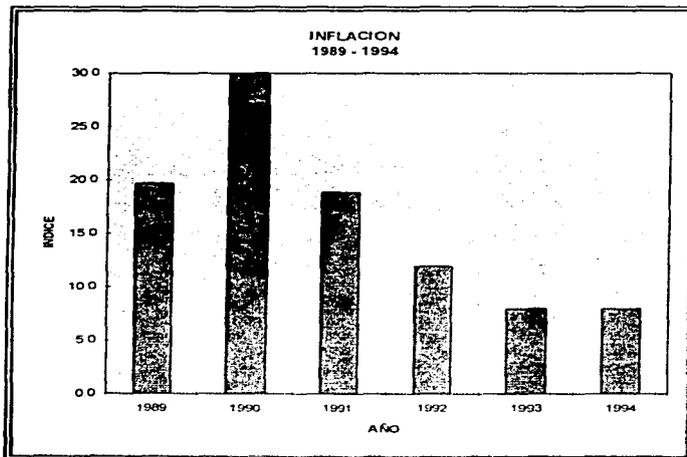
CUADRO 6

INFLACIÓN 1989 - 1994	
AÑO	INDICE
1989	19.7
1990	29.9
1991	18.8
1992	11.9
1993	8.0
1994	8.0

FUENTE: El Financiero, Informe Especial, 30 de octubre de 1994

El control de la inflación se convirtió en el mayor reto del gobierno salinista. La inflación que se combatió con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, instrumento que el gabinete económico utilizó para combatir la inflación a costa de castigar los salarios de los trabajadores.

Los principales efectos que tuvo el control inflacionario recaerón sobre la clase trabajadora, al establecerse drásticos toques al incremento de los salarios mínimos con la consecuente caída del poder adquisitivo.



Salinas argumentó que la propiedad y el excesivo intervencionismo llevó a la mala administración de empresas y programas. Ya que, un Estado muy grande, es incapaz de atender sus objetivos más importantes, esto es, sus funciones sociales y nacionalistas. "El Estado, en esta perspectiva, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad hacia sus objetivos fundamentales. Por eso, el Estado propone su propia reforma".²⁹

Textualmente, Salinas dijo. "El Estado crecientemente propietario se volvió rápidamente incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva, ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; ante la existencia de más transparencia en las relaciones de Estado y sociedad y todo ello, en medio de una crisis fiscal sin precedentes".

"Se continuó con el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, a través de una privatización y desregulación: privatizando la mayoría de las grandes empresas, así como los bancos. Este proceso se inició desde 1982, de un total de 1115 entidades existentes a 1988, se habían privatizado 717 empresas públicas. El número de entidades sujetas a privatización representaba el 64,3% del total. Existían aún 398 entidades sujetas a privatización. De las 717 entidades privatizadas, 258 fueron por proceso de liquidación, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta. Cabe señalar que de estos 717 procesos de privatización, el 70% correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, el 5% a empresas de participación

²⁹ Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, p 27.

minoritaria, el 21% a fideicomisos públicos y, el 4% restante, a organismos descentralizados".³⁰

La administración de Salinas recibió 160 empresas en proceso de venta. Asimismo, se encontraban en proceso de privatización 86 entidades. "Hasta el mes de abril de 1991, bajo la responsabilidad del régimen salinista se habían privatizado, vía venta, 138 empresas, de las cuales el 98% fueron adquiridas por inversionistas nacionales, destacando, entre otras, la Compañía Mexicana de Aviación, Empresas Pesqueras, Ingenios Azucareros, la Compañía Minera de Cananea y Teléfonos de México".³¹

En cuanto a reducir la regulación del mercado, se rompió abiertamente con varias tradiciones. Entre sus principales medidas estuvieron las siguientes: primero, cambió el artículo 27 constitucional, permitiendo la venta, renta y compra de tierra ejidal. Segundo, limitó dramáticamente los controles de precios. Tercero, eliminó algunas restricciones de la inversión externa y del mercado financiero. Cuarto, la eliminación de exenciones fiscales y subsidios a empresas. Quinto, Salinas abrió de la economía a la competencia extranjera, como se puede notar en el siguiente cuadro y su respectiva gráfica.

³⁰ Unidad de análisis prospectivo de el financiero, "Sucesión pactada". La ingeniería política del salinismo", Plaza y Valdés, México 1993, p. 84.

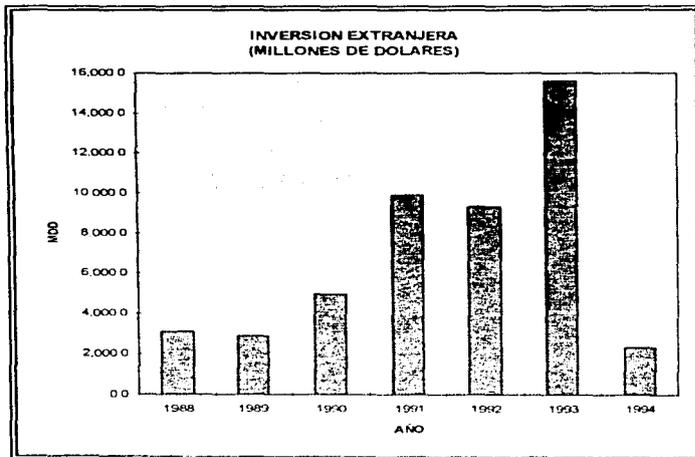
³¹ Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", SHCP, México, 1991, pp. 9-10.

CUADRO 7

INVERSION EXTRANJERA			
AÑO	EN EL AÑO	ACUMULADA EN EL SEXENIO	SALDO HISTÓRICO
1988	3.157,1	13.445,4	24.087,4
1989	2.913,7	2.913,7	27.001,1
1990	4.978,4	7.892,1	31.979,5
1991	9.897,0	17.789,1	41.876,5
1992	9.334,8	29.123,9	50.211,3
1993	15.617,0	41.740,9	65.828,3
1994	2.371,0	44.111,9	69.199,3

FUENTE: El Financiero. Informe Especial, 30 de octubre de 1994

La inversión extranjera, como se observa en la gráfica, muestra una tendencia a aumentar como resultado de la apertura económica, lo que a favoreció la atracción de inversión. Cabe mencionar que mucha de esta inversión fue especulativa por lo cual se denomina capital golondrino ya que no es generadora de empleos.



Durante 1991, se iniciaron las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La concretización del Tratado significó uno de los pilares más importantes con los cuales se comenzó la liberalización comercial, adquiriendo, así, un carácter de irreversible la apertura de la economía a la competencia externa con una nueva orientación hacia el sector exportador, esto hizo que la economía mexicana pasara a ser, de una de las más cerradas, a un sistema complejo de precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos, a una economía en proceso de apertura.

En particular, la política de comercio exterior se llevó a cabo considerando los siguientes objetivos: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyera a los propósitos de la política comercial del país.

Por consiguiente, el Tratado de Libre Comercio propuesto por el Estado mexicano pasó a ser la estrategia económica con la cual el país quedaría ligado al comercio internacional, bajo un espacio de integración económica regional con Estados Unidos y Canadá.

En suma, "México ha hecho suyo el compromiso de modernizar su estructura económica mediante una inversión en los mercados internacionales. Este cambio exige

que hagamos un esfuerzo exportador sin precedentes, puesto que, en el desarrollo económico moderno, el comercio exterior será el motor más importante del crecimiento".³²

Las expectativas que representa el tratado para México se expresan en la necesidad apremiante de lograr un crecimiento alto con el incremento de las inversiones que supone vendrán al país. Para el Estado mexicano, este es el propósito fundamental que reviste el tratado de libre comercio para la consolidación de sus reformas modernizadoras que, como hemos visto, han abarcado ámbitos muy diversos.

Una vez entrado en vigor el TLCAN, en febrero de 1994, México atrajo entre 22 y 27 billones de dólares. Para algunos observadores, éste ha sido el mayor éxito de Salinas de Gortari.

Durante 1993, se crea el Programa para la Modernización de la Educación en el que el Estado plantea la necesidad apremiante de renovar el Sistema Educativo Nacional y adaptarlo a las nuevas exigencias que impone el desenvolvimiento de la economía nacional. La importancia que para el Estado reviste la estrategia de modernización educativa, se justifica, entonces, por la necesidad de adecuar el sistema de educación a las necesidades y exigencias que en el futuro habrán de manifestarse en los diversos campos del ámbito económico, social y cultural. Desde esta perspectiva, los cambios suscitados en el ámbito de la economía nacional y en el contexto de la economía internacional exigen una mayor y mejor educación de la población de nuestro país, que

³² Salinas de Gortari, Carlos, "México ante el GATT. Comercio exterior y nueva política económica": en revista Comercio Exterior, vol. 40, no. 3, marzo de 1990, p. 234.

nos permita competir y crecer en un ambiente donde todo esté regido por el libre mercado, a través de la competencia.

"Si estamos creando nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, la educación es una de las más significativas. Por eso, su camino exige la reformulación de los contenidos y métodos educativos con base en un principio nacionalista y con un nivel de calidad competitiva en el mundo..."³³

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, como parte de la estrategia general de modernización del país y de la reforma del Estado, contempla, entre sus principales acciones, las siguientes:

- Incrementar los recursos destinados a la educación.
- Mayor atención a los contenidos y materiales educativos, así como a la motivación y preparación del magisterio.
- La reorganización del sistema educativo y la reformulación de los contenidos.

³³ Presidencia de la República, "Crónica del gobierno de Carlos Salinas", Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.74.

3.5.5. EVALUACIÓN ECONÓMICA

El tratar de sintetizar los resultados del modelo neoliberal es fundamental para poder fincar estrategias, precisar deficiencias y conformar juicios que nos lleven a una reforma del Estado amplia, concensada, pero sobre todo, que responda a los tiempos actuales.

"Nuestro país se encuentra inmerso en una crisis profunda atribuible al ejercicio de una estrategia económica insuficiente y radical en sus implicaciones sociales, a cuyas limitaciones técnicas se adició el hecho político de no haber tenido consenso con el pueblo de México, una política que se impuso autoritariamente y ha provocado graves brotes de inestabilidad política y económica, así como tensiones aún más graves que las que quiso corregir".³⁴

Crisis económica que representa el ocaso de la opción neoliberal utilizada por nuestros gobernantes durante los últimos doce años. Se trata de la crisis estructural más severa que haya vivido el país desde el mismo periodo posrevolucionario. Aunque, es importante recordar que las crisis sexenales se han vuelto parte del inexorable proceso político que cada fin de sexenio resulta más dramático.

Los resultados han sido los siguientes:

La economía creció 1.6% en promedio anual, muy por debajo del alcanzado por la población, que fue de 1.9%.

³⁴ Labra, Armando. "Macroeconomía", en "La reforma pactada", op.cit., p. 14.

"El producto per cápita registró un decremento de -0.3%. La inversión total creció a un promedio de 2%, la pública se redujo en un -4.5% y la privada aumentó 5.0%".³⁵

La inflación anual promedio fue de 51% durante los sexenios de De la Madrid y Salinas.

Si bien es cierto que el control de los precios se convirtió en uno de los logros más aplaudidos por el gobierno salinista, al pasar de niveles de 159%, en 1987 a sólo 7% en 1994, también es cierto que las metas sexenales no se cumplieron, quedándose como en los anteriores sexenios, como simples buenas intenciones.

"Ciertamente, la estrategia para combatir la inflación, centrada en los pactos iniciados desde diciembre de 1987, no logró incidir en todas las causas reales del aumento de los precios, de ahí la imposibilidad de reducir éste más allá de cierto límite o piso estructural; actualmente, la inflación es casi tres veces superior a la de nuestro principal socio comercial. Además, para abatirla se contrajeron el crecimiento, el empleo, la inversión y las exportaciones".³⁶

La reducción del déficit fiscal fue uno de los logros de la estrategia económica neoliberal, pues representaba 17% en relación con el producto en 1982, a un superávit en 1992 (0.5% del P.I.B.) y a un equilibrio en 1994.

No obstante, lo malo es que el superávit de las finanzas públicas afectó múltiples áreas del desarrollo económico y social del país. Dado que se dio una reducción general

³⁵ Carpeta electrónica del Banco de México. 1994. p. II-H-2.

³⁶ *Ibidem*, p.15.

del gasto público programable, con lo que se generaron efectos contractivos en el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, que ha comprometido el porvenir, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial y reducir, aún más, la inversión pública destinada a la ampliación y mantenimiento de la infraestructura económica. El resultado ha sido un gobierno rico y un pueblo pobre.

"En cuanto al salario mínimo, se registró un decremento anual, llegando a -7% entre 1983 y 1994, lo que representa una caída acumulada de poco más de 80% en los 12 años de modernidad neoliberal: 51% en la administración de Miguel de la Madrid y 31% en la de Salinas. Lo que significa que el poder adquisitivo del salario hoy, es menos de la mitad del existente a principios de los ochenta".³⁷

"El decaimiento de la inversión, asociado a la apertura comercial indiscriminada, ha resultado adverso no sólo a la producción y generación de empleos, sino que ha provocado algo más grave aún: el desmembramiento y reacomodo de la planta laboral edificada en décadas anteriores".³⁸

La población económicamente activa (PEA) se incrementó en casi 12 millones de personas. Donde el sector formal de la economía ha sido capaz de dar ocupación sólo a 1.6 millones de jóvenes mexicanos, lo que significa que 10.4 millones han tenido que sumarse al desempleo, al subempleo en (la actividad informal), o a la búsqueda de ocupación en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América.

³⁷ División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de Nacional Financiera. México 1994, p.473
³⁸ *Ibidem*, p.18

En lo que se refiere al crecimiento económico, las importaciones alcanzaron un promedio de 15% y las exportaciones sólo 5%, lo que implicó que nuestro saldo comercial fuera deficitario en más de 24 mil millones en 1994.

La dinámica inserción de México en la economía mundial, aún no ha hecho posible sentar las bases para la modernización de la economía y, por el contrario, ha implicado que se capte capital especulativo de alta volatilidad y costo, que no contribuyen a financiar la producción.

En cuanto a la deuda externa, oficialmente, en 1982 fue de 92 mil millones de dólares, llegó a 130 mil millones de dólares antes de la devaluación de 1994, representando 50% del P.I.B. en los últimos 12 años. "Si adicionamos el impacto de los capitales que ingresaron a México con otra denominación, pero que son finalmente adeudados, el monto llegó a ser de 185 mil millones de dólares".³⁹

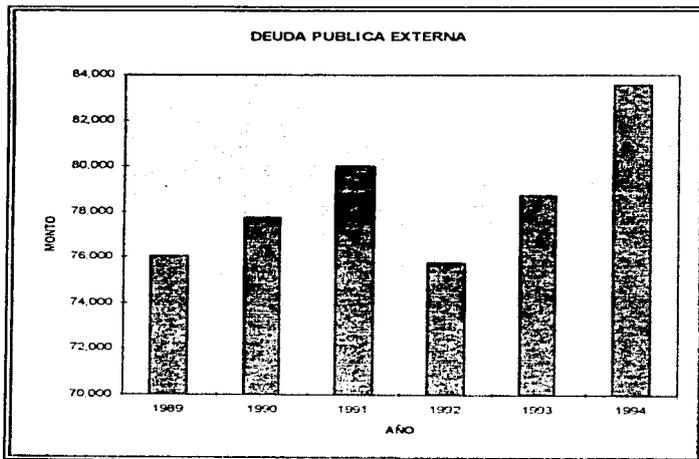
³⁹ *Ibidem*, p.17.

CUADRO 8

DEUDA PUBLICA EXTERNA	
AÑO	MONTO
1989	76.059
1990	77.770
1991	79.988
1992	75.755
1993	78.747
1994	83.565

El crédito externo que se adquirió para hacer frente al déficit en nuestra balanza comercial, a hecho imposible el crecimiento de nuestro país, así como el pago de intereses. Por lo que el gobierno de Ernesto Zedillo y tendo que adquirir mas deuda y negociar lo ya prestado

FUENTE: El Financiero, Informe Especial, 30 de octubre de 1994



Por último, cabe apuntar que después de haber evolucionado positivamente en los dos últimos sexenios, las reservas internacionales cayeron al nivel de 6,148 millones de dólares (mdd) en diciembre de 1994

Es importante señalar que del capital que entró a nuestro país, el cual alcanzó la suma de 41,741 mdd, de 1989 a 1993, de los cuales 43% constituyó una inversión directa y 57% en cartera. Lo anterior significa que la entrada de capitales no está fluyendo a la inversión productiva, ya que la esfera financiera especulativa es una mejor opción.

El problema que actualmente nos preocupa es resultado de las insuficiencias de la estrategia económica en boga, incapaz de generar las inversiones productivas, los empleos, las divisas y el bienestar social tan esperados. Lo que sí ha dejado claro es que los propósitos de la modernidad neoliberal monetarista han resultado inalcanzables, hablando, concretamente, de nuestro país.

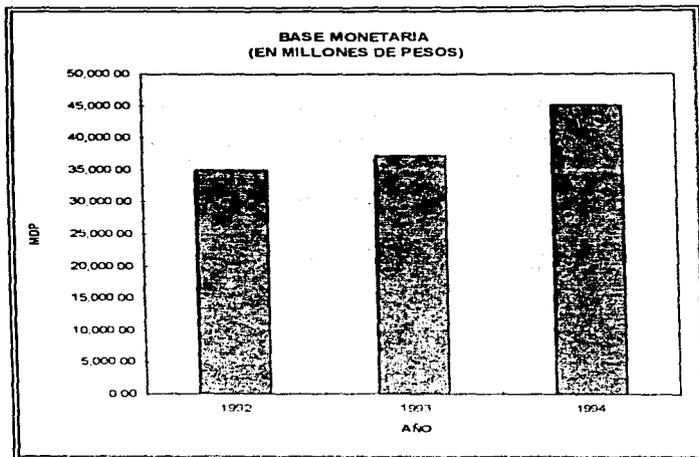
Dos indicadores económicos que nos permiten evaluar la administración salinista en materia económica son la base monetaria y la cotización peso/dólar que a continuación se ilustran:

CUADRO 9

BASE MONETARIA ** 1992 - 1994	
PERIODO	BASE MONETARIA
1992	34,938 91
1993	37,217 75
1994	45,087 91

FUENTE: El Financiero, Informe Especial, 30 de octubre de 1994

Uno de los recursos para aminorar el déficit a nivel interno de los gobiernos, es la utilización de la emisión de dinero. La cual como puede observarse en el siguiente periodo este a ido en constante aumento



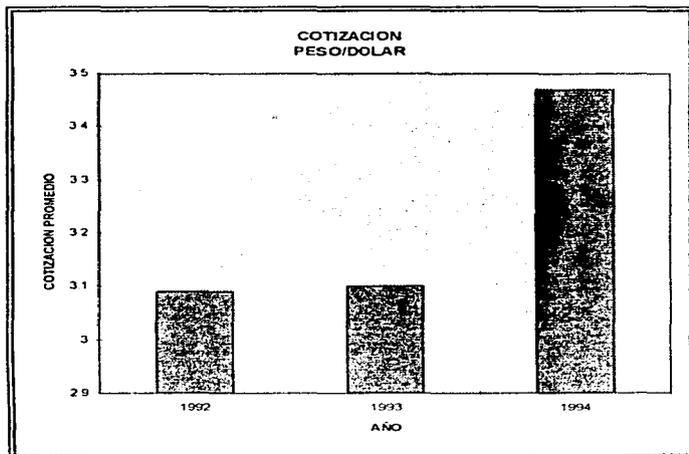
** La base monetaria es la suma de billetes y monedas en circulación y el saldo neto de las cuentas corrientes que el Banco de México lleva a las instituciones de crédito

CUADRO 10

COTIZACIÓN PESO/DÓLAR 1992-1994	
PERIODO	COTIZACIÓN
1992	3.09
1993	3.1
1994	3.47

FUENTE: El Financiero, Informe Especial, 30 de octubre de 1994.

La devaluación del peso tuvo un gran impacto, ya que nuestra moneda se mantuvo en un promedio de 3.30 pesos con respecto al dólar, hasta antes de los llamados errores en diciembre de 1994 cuando el peso se devaluó en un 100% cotizándose actualmente en 7.95 pesos.



CAPÍTULO 4
INTERPRETACIONES DE LA REFORMA
Y SU IMPACTO SOCIAL

- 4.1. Puntos de vista de los intelectuales sobre la reforma del Estado en México**
- 4.2. Puntos de vista de los partidos mayoritarios sobre la reforma del Estado**
- 4.3. Condiciones necesarias que nos permitan consolidar los espacios democráticos**
- 4.4. Agenda para una verdadera reforma del Estado en México**
- 4.5. El aspecto social de la reforma del Estado**
- 4.6. Escenarios de la reforma del Estado**
 - 4.6.1. Escenario optimista**
 - 4.6.2. Escenario lógico posible**
 - 4.6.3. Escenario catastrófico**

CAPÍTULO 4

INTERPRETACIONES DE LA REFORMA Y SU IMPACTO SOCIAL

4.1. PUNTOS DE VISTA DE LOS INTELLECTUALES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Los planteamientos de los teóricos, intelectuales y académicos sobre la reforma del Estado en nuestro país señalan que nuestro sistema político enfrenta problemas que se originan en la estructura del mismo, y se relacionan, de manera directa con la falta de credibilidad, un estado de desequilibrio o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta del gobierno, lo que ha provocado una ausencia de confianza en el régimen.

La reforma del Estado a puesto en marcha un proceso de transformación gradual del régimen político, que permita un nuevo equilibrio del poder que exprese, fielmente, la composición social y regional del país.

"Pareciera clara la existencia de un primer consenso en cuanto a los fines y medios: alcanzar la democracia plena es un propósito explícito a fin a todos los proyectos; y el diálogo nacional para la reforma del Estado, se asume como la única vía posible para conseguirlo".¹

La consolidación democrática es un proceso largo de construcción política y es mucho más compleja de lo que a primera vista podría parecer. Sin embargo, existe ya un proyecto común —la reforma del Estado— que establece las líneas generales para

¹ Mikel Rivera, Salvador, "Consensos, acuerdos y ética democrática", en Ricardo Gallardo, Gilberto, "La Reforma Pausada. Ocho visiones de cambios en la paz", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 25.

construir el nuevo andamiaje institucional y los términos de la relación entre el poder y la sociedad. Lo cual nos permitirá arribar a mejores condiciones de competencia política que las actuales.

El gran reto es cómo estructurar un régimen más inclusivo, mediante la apertura de espacios de expresión y participación a los nuevos actores políticos, y cómo incrementar la capacidad de pensamiento y respuesta de las instituciones del régimen. Esto, para el PRI, significa reconstruir su hegemonía y su capacidad de dirección en su legítima lucha por conservar el poder.

Se requiere de capacidad política, es decir, de un compromiso que permita establecer y respetar los acuerdos y alianzas políticas, teniendo claro que cada tema tiene sus propias modalidades y tiempos, que no es posible desahogarlos al mismo tiempo. Lo importante, como en todo proceso de negociación, es evitar que los asuntos controvertidos contaminen y paralicen todo el proceso.

Por lo tanto, la reforma, por definición, "debe ser resultado, no de posturas de todo o nada, sino expresión de un amplio acuerdo político, en donde todos los participantes resulten beneficiados. La garantía para que la reforma tenga éxito es que sea pacífica y condensada para evitar polarizaciones y rupturas; ninguna fuerza política significativa puede quedar excluida, mucho menos el PRI".

Los planteamientos que a continuación se mencionan sobre la reforma del Estado permitirá establecer cuales son las posturas de los intelectuales ante una reforma donde

todos quienes somos parte de ella tenemos que participar activamente para su cabal realización y posterior aplicación:

1. Para algunos, la situación que vivimos no es más que el signo de decadencia del sistema político mexicano, que es actualmente incapaz de generar iniciativas y dar respuestas adecuadas a una dinámica social diferente y ante un escenario internacional en plena recomposición, que no acaba de transitar de un sistema bipolar a uno multipolar. Según ellos, es el momento de derribar el sistema institucional construido durante muchos años, y en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido actor principal. Mientras que para otros, se trata tan sólo de una pérdida de control político por disputas internas.
2. Para Salvador Mikel Rivera "el país ha vivido una suerte de eclosión política e informativa que está removiendo las viejas estructuras, haciendo obsoletas las formas tradicionales de la organización política, de los códigos de identidad partidista e ideológica y, de las reglas que, durante decenios, regularon con relativa eficacia la distribución y la competencia por el poder"².
3. Asimismo, para Francisco José Paoli Bolio "la reforma del Estado tiene que ver con los límites de éste o con la orientación de las instituciones que lo conforman. Se relaciona con acontecimientos mundiales, con la emergencia de cambios tecnológicos y con el surgimiento incontenible de sociedades y economías abiertas, en las que la acción del mercado y las libertades individuales son necesarias. La reforma del Estado debe

² Ibidem, p 39

construir el nuevo andamiaje institucional y los términos de la relación entre el poder y la sociedad. Lo cual nos permitirá arribar a mejores condiciones de competencia política que las actuales.

El gran reto es cómo estructurar un régimen más inclusivo, mediante la apertura de espacios de expresión y participación a los nuevos actores políticos, y cómo incrementar la capacidad de pensamiento y respuesta de las instituciones del régimen. Esto, para el PRI, significa reconstruir su hegemonía y su capacidad de dirección en su legítima lucha por conservar el poder.

Se requiere de capacidad política, es decir, de un compromiso que permita establecer y respetar los acuerdos y alianzas políticas; teniendo claro que cada tema tiene sus propias modalidades y tiempos, que no es posible desahogarlos al mismo tiempo. Lo importante, como en todo proceso de negociación, es evitar que los asuntos controvertidos contaminen y paralicen todo el proceso.

Por lo tanto, la reforma, por definición, "debe ser resultado, no de posturas de todo o nada, sino expresión de un amplio acuerdo político, en donde todos los participantes resulten beneficiados. La garantía para que la reforma tenga éxito es que sea pacífica y condensada para evitar polarizaciones y rupturas; ninguna fuerza política significativa puede quedar excluida, mucho menos el PRI".

Los planteamientos que a continuación se mencionan sobre la reforma del Estado permitirá establecer cuales son las posturas de los intelectuales ante una reforma donde

Asimismo, afirma que Salinas buscó un acercamiento gradual y creciente a la liberalización política, con el propósito de mantener la mayor cohesión posible dentro del aparato gubernamental del PRI y, a la vez responder, aunque sea parcialmente, al clamor de cambio político, el cual proviene del pueblo y de los partidos políticos, y al ala reformista del mismo PRI.

7. Desde otro punto de vista, Ramón Nuñez de la Mora ha señalado que la reforma del Estado mexicano implica una transformación radical de la institucionalidad emanada de la revolución mexicana y construida a partir de los gobiernos de Calles y Cárdenas, dado que ésta también ha sufrido un proceso de agotamiento o degeneración.
8. Desde el punto de vista de Samuel Schmidt, "no es suficiente en los tiempos y bajo las circunstancias actuales, subir a la gente a los camiones para que apoyen mítines políticos; hoy, el país requiere que la sociedad participe y que los ciudadanos dejen de ser los convidados de piedra en la política, para que pasen a ser actores fundamentales en el proceso de toma de decisiones".⁷
9. Para Manuel Villa Aguilera, "el desarrollo y diversificación del intervencionismo estatal produjo innumerables líneas de relación entre el Estado y la sociedad que, en su momento, hicieron posible una serie de políticas públicas que facilitaron decisiones, propiciando la incorporación de las masas, ampliaron el escenario político, aunque finalmente, terminó produciendo el predominio de organizaciones y corporaciones. Lo que ganó en eficacia, organización y movilidad, con el tiempo, se fue perdiendo en

⁷ Schmidt, Samuel, "Redefinición de liderazgos", en revista Examen, no 15, agosto de 1990, p. 13

capacidad de incorporación. El éxito en los procesos de corporativización de la sociedad, a lo largo de los últimos decenios, adicionalmente al control político que se alcanzó, ha ido creando un problema de legitimidad y falta de representación⁸. Para este autor, los partidos se caracterizan por no representar verdaderamente los intereses de la sociedad, sin embargo ésto no los impide utilizar a los electores como válvulas de escape a la inconformidad. Por lo que, cuando un partido más reclama, menos representa, señalando la ausencia de medios de relación entre asociaciones que representan la parte más social y los partidos que conllevan a una pluralidad de opiniones, pero no necesariamente a la participación democrática de la sociedad civil. Padece un amplio desfase entre el sistema de partidos políticos y un vacío de presencia social en los organismos representativos de gobierno.

10. De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, el problema de fondo del sistema político mexicano es la falta de legitimidad del Estado, porque en el Estado moderno no hay más legitimidad que la legalidad. El Estado pretende cultivar la democracia plural y competitiva sin construir y cultivar, simultáneamente, la legalidad rigurosa e imparcial, es una invitación a la ingobernabilidad.

Según Aguilar Villanueva, una característica esencial del régimen democrático es la división de poderes, lo que implica que, para la vitalidad de una república representativa, democrática y federal, será decisivo recuperar la centralidad del legislativo. Una mayor actividad de las Cámaras va a comportar, necesariamente una redefinición de sus relaciones con el Ejecutivo, a través de una ampliación de sus

⁸ Villa Aguilera, Manuel. op. cit., p. 48.

facultades y una desconcentración de los numerosos poderes discrecionales de la presidencia. La democracia, en México, se consumiría con la instauración de contrapesos a la acción dilatada del Ejecutivo”⁹

11. En contraste con esta posición, Jaime González Graf señala que “ el problema de la democracia en México es establecer normas que eviten que un partido pueda monopolizar el poder, no en función de su fuerza, que sería legítimo, sino monopolizar el poder en contra de la voluntad ciudadana por, contar con los recursos para mostrar resultados electorales falsos, que eludan la necesidad de compartir el poder y la rotación de los partidos en el gobierno. Es necesario ver la representación como ejercicio fiduciario, aceptando, de entrada, que cada parte de la sociedad, cada grupo de presión, tenga una visión propia de lo que es el interés de la nación, eso es lo que el representante popular encabeza, finalmente, en una democracia representativa moderna”.¹⁰

12. Para Luis Rubio “ el reto que enfrenta el sistema político es por demás complejo, pero no por ello menos real. La evidencia de los últimos años sugiere que las facultades del sistema político no le impiden funcionar con mayor o menor eficacia, pero le han restado legitimidad de manera abrumadora, lo que a la larga minará también su capacidad de actuar”.

13. Desde el punto de vista de Luis Javier Garrido, el punto nodal de la crisis del sistema político reside en excesiva concentración del poder, que hace posible la existencia de

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. “Elección efectiva, resultados ciertos. El Nacional, 5 de febrero de 1989, p. 8.

¹⁰ González Graf, Jaime. “Paso a partidos regionales”. El Nacional, 5 de febrero de 1989 p.12

un partido de Estado. "No se han garantizado los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos, ni se ha logrado restringir el poder del Estado en los procesos político-electorales a competencias delimitadas".¹¹

14. Asimismo, para Soledad Loeza, el principal problema que enfrenta el sistema político mexicano es la falta de credibilidad de todos los partidos políticos. "La frágil autoridad del Ejecutivo sigue siendo una efímera legitimidad de corto aliento, en la medida en que es vulnerable a los altibajos del mercado internacional, o está sujeta a las relaciones entre los grupos de poder".¹²

¹¹ Garrido, Luis Javier, "La ruptura de la corriente democrática del PRI", Edit. Grijalbo, México, 1989, p. 9.

¹² Loeza, Soledad, "México 1986: los orígenes de la transición", Edit. Foro Internacional, México, 1989, p. 8.

4.2. PUNTOS DE VISTA DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

Es importante, además de revisar la postura del gobierno y los intelectuales acerca de la reforma del Estado emprendida en los últimos años, analizar los puntos de vista de los partidos políticos.

El objeto de este apartado es verter los puntos de vista de los tres principales partidos políticos en torno de la reforma del Estado

- Para el Partido Acción Nacional (PAN), en voz del senador Luis H. Alvarez, la reforma del Estado debe considerar cambios profundos. Es decir, tendrá que ir al fondo de los problemas para resolver las grave crisis económica y política que padece el país.

"Las instituciones públicas deben funcionar en la práctica cotidiana y no ser expresiones retóricas como lo han sido hasta ahora. Implica una férrea observancia de las normas jurídicas comenzando por nuestra carta magna".¹³

Además, consideran que se tiene que vivir un federalismo que sea también inequívoco con expresiones reales que se traduzcan en gobiernos locales, tanto en el ámbito estatal y, fundamentalmente, municipal, con la suficiente autonomía política y suficiencia económica.

Por lo que desde su punto de vista, la reforma profunda del Estado, también tiene que llevar finalmente, a terminar con la marginación social a la que han estado sometidos numerosos mexicanos, particularmente los grupos indígenas.

¹³ Revista Estudios Parlamentarios del Congreso. México, marzo-abril de 1996, p 3

Si no entramos en una verdadera reforma del Estado, se pagará un elevadísimo costo; México, en su conjunto, está consciente de que ya no puede seguir difiriendo estos cambios estructurales”.¹⁴

En su opinión, para que se efectúen los cambios será necesaria la presión ciudadana. Ya que siempre ha sido fundamental ésta para que se registren tales cambios, y México no puede ser la excepción.

- En segundo lugar, para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en voz de su senador, Ricardo Monreal Ávila, la reforma del Estado es necesaria para la dinámica mundial y nacional. Es un compromiso compartido entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y considera que la reforma ha comenzado con los cambios en el sistema de impartición de justicia.

Un ejemplo de ello es el que las Secretarías de Estado por la vía administrativa, han ido descentralizando recursos que se transfieren directamente a los municipios y a los estados.

Consideran que la idea fundamental de la construcción y el diseño de la reforma del Estado es revertir los procedimientos inequitativos y desiguales en las relaciones que han existido entre la federación, estados y municipios.

“El PRI mantiene una posición de apertura y ha expuesto propuestas para mejorar la ley en materia jurídica, de medios de comunicación, financiamiento, condiciones de

¹⁴ *Ibidem.* p.4.

mayor equidad en la contienda, régimen de partidos, prerrogativas y derechos de los partidos políticos”.

- Por último, la posición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en palabras de Felix Salgado Macedonio, plantea una refundación democrática del Estado para recomponer, a fondo, todas las estructuras, el vínculo entre gobernantes y gobernados que hoy se encuentra roto por la crisis de credibilidad que vive el sistema.

En la perspectiva del PRD, el proceso de reforma del Estado debe ir más allá de una simple instrumentalización de cambios en el aparato político. En su opinión, el PRI-Gobierno quiere limitar la reforma a cambios en la ley electoral y en el sistema de partidos.

Y a diferencia de otras fuerzas políticas, consideran que no tienen demasiadas expectativas o que no ven en los cambios electorales más que un pequeño paso a lo que debe ser una refundación del Estado.

Ya que hasta el momento, la propuesta gubernamental se está perfilando básicamente hacia la esfera de la reforma político-electoral y, en ese sentido, dicen que la propuesta gubernamental es muy limitada, dado que sólo busca un remozamiento del sistema actual.

Desde sus respectivas posiciones, un sector importante del PRD, coinciden con el capitalismo que dice: “señores, adelante con la reforma política-electoral, pero aguas, **este es un punto de partida, no de llegada.** El actual modelo ya no tiene posibilidad de

vivir, a menos que hubiera una variante autoritaria, lo que ya no sería presidencialismo".¹⁵

¹⁵ *Ibidem*, p. 6.

4.3. CONDICIONES NECESARIAS QUE NOS PERMITAN CONSOLIDAR LOS ESPACIOS DEMOCRÁTICOS

1. *Nuestra fuerza radicaré y ha radicado en las reformas y en la forma de hacerlas arraigar.*

En la actual vida política ha habido una tensión permanente entre proyectos ideológicos (partidos políticos) que cuestionan la realidad. Lo que podría superarse en la medida en que se reconozca la complejidad social de la nación, sus herencias y la diversidad de las formas de su sociedad; y logra imponerse voluntades políticas, muy fuertes, con gran capacidad práctica para asegurar el avance de las reformas.

Debo señalar que la reforma del Estado sólo alcanzará sus objetivos, si se le da el rumbo y se logra tener el sustento social que se combine con el oficio político, no sólo de los dirigentes, sino de todas las fuerzas que participan en ellas. Por lo que, a mayor democracia, deberá existir un mayor profesionalismo político.

2. *Nuestra cultura política debe resolver, con el derecho, la confrontación.*

Vivimos una realidad con fuertes desigualdades, altamente estratificada, con propensión al conflicto y al uso de la fuerza como recurso para resolver los problemas que no lograban encontrar otros cauces.

Sin embargo, para la sociedad mexicana, la disputa electoral y la disminución de las diferencias sociales, no serían suficientes, si la ley no se aplica por igual a todos.

La aspiración es del cumplimiento estricto de la ley y de una democratización basada en el derecho.

Nuestra sociedad ha concedido un alto significado, no sólo a la libertad y a la participación política, sino a una idea de igualdad concebida como mejoramiento de las condiciones materiales de quienes carecen de lo más elemental.

Predomina, entre nosotros, la idea de que, "además de elegir representantes, se requieren otras formas de participación social para garantizar la efectividad de las respuestas públicas".¹⁶

Por parte del pueblo de México existe una gran percepción de la realidad política del país para reconocer la complejidad de los problemas, así como la importancia que tiene la organización y la conducción política en la identificación de los aciertos y errores. Lo que nos permite determinar los pesos reales de las fuerzas y programas a implementar, sin embargo, demandamos una justa aplicación de la ley.

3. No hay reforma posible sin pensar en el Estado, el régimen y el partido mayoritario.

Debemos partir de nuestra realidad, donde la sociedad civil está fuertemente relacionada con la sociedad política. Forman parte de esa realidad política, el origen revolucionario del Estado, su permanencia, la reproducción de sus valores, prácticas y procedimientos políticos, la existencia de organizaciones sociales y políticas. El **agrupamiento de la diversidad regional, la conjunción de una gama amplia de**

¹⁶ Camacho Solís, Manuel. No cambiar de régimen sino reformarlo, en "Conciliación vs. Ruptura". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1988, p. 37.

intereses, la existencia de instituciones estructuradas y la presencia de numerosos cuadros de políticos profesionales y de administradores públicos.

Por lo tanto, el cambio de régimen puede ser opción en el corto plazo, dado que la realidad política está conformada por un régimen político que cuenta con recursos históricos, una correlación de fuerzas estructurada en décadas y que aglutina a la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales.

"Una reforma que no reconozca las organizaciones de trabajadores, el peso del magisterio, la presencia de las fuerzas armadas, es una reforma destinada al fracaso. En lugar de convertirse en un avance, sería un precipitador de mayores conflictos y de violencia".¹⁷

No obstante, frente a los nuevos retos y problemas que impone el contexto nacional e internacional como el que ya se está presentando, cerrar la opción de las reformas también expondría al país. Las reformas del régimen que no lograsen arraigar, ampliamente, en la sociedad y los agrupamientos políticos, serían de escasa efectividad.

4. *Las reformas basarán su éxito en la medida que fortalezcan la cohesión nacional.*

"Los avances políticos del país no pueden quedar circunscritos ni a los grupos sociales de mayores ingresos, con más altos niveles educativos y mejor informados, ni a ciertas regiones del país".¹⁸

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem*, p.38.

Debemos de evitar caer en lo que estamos viviendo, con la incipiente reforma, pues es inviable un cambio político que cifre su éxito en escalar demandas, complicar la conciliación y polarizar a la sociedad. Basar el avance político en la exclusión de ciertos sectores, no sería semilla de avance democrático, sino origen de aislamiento y justificación de posiciones.

5. La democratización exige acuerdos y garantías.

Sólo lograremos tener un avance político del país, si consolidamos los acuerdos con apego al estado de derecho, y adquirimos el compromiso de no promover ni aceptar injerencias externas en la política interior de México. Sólo esto será garantía de nuevos avances.

4.4. AGENDA PARA UNA VERDADERA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Es muy importante precisar el contexto en el que debe efectuarse la reforma del Estado y, al mismo tiempo, especificar las modificaciones que deben realizarse, por lo que propongo el siguiente ejercicio.

Las materias a discutir en una transición como la nuestra van mucho más allá de una simple y ligera reforma, las cuales ubican, —como ha sido señalado insistentemente por académicos y sectores de la oposición, y, algunos del gobierno y del partido en el poder— en la revisión a nuestro entramado institucional, principalmente, la división de poderes, el federalismo, el municipio, y también de la introducción de órganos autónomos de control de carácter constitucional. Es decir, se trata de modificar el sistema institucional, en su conjunto, para elaborar y proponer otro, integral, coherente, que responda a los reclamos democráticos y de otra índole, de las nuevas generaciones. La tarea que, por tanto, nos depara el futuro, es la de ser diseñadores de instituciones que sean legítimas o justas para que estén en consonancia con los procedimientos democráticos y con el respeto a los derechos humanos, que sean eficaces, en el sentido de que cumplan con los objetivos inicialmente pactados; que sean eficientes para elegir las menos costosas y las que más promuevan un desarrollo sustentable, que generen estabilidad política y social; y que sean pertinentes, en el sentido de la oportunidad política.

El México del futuro exige el replanteamiento de nuestro Estado de derecho, comenzando por la constitución, para que la nueva norma fundante del ordenamiento jurídico y del sistema político tenga, además de las virtudes de los últimos desarrollos constitucionales, la legitimidad de ser la piedra angular de un nuevo orden más justo y democrático.

Por lo tanto, hablar de reforma del Estado implica no sólo modificar al gobierno como área específica del Poder Ejecutivo, sino también reformar los otros poderes y, desde luego, los distintos niveles en que se ejerce el poder en México.

Si la reforma no repercute en todos estos ámbitos, su ambiciosa denominación de ser una reforma del Estado, no correspondería a sus alcances reales.

"También tendría que afirmar que, al implicar profundas transformaciones, nos podría conducir a un cambio de régimen, al pasar de un régimen autoritario a uno democrático, o de un régimen presidencialista a un régimen con participación más significativa del poder Legislativo".¹⁹

El replanteamiento podría iniciarse a través de la desarticulación del presidencialismo mexicano. La vía sería mantener el esquema presidencial, pero acotándolo mediante su control por parte de los otros dos poderes y a través del desarrollo del federalismo, lo que implicaría para nuestro país y su sistema presidencial, la concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamentarios de la oposición para que estén en capacidad de pedir información al Ejecutivo sobre cualquier asunto de

¹⁹ Rodríguez Prats, Juan José. "¿Por qué se reforma el Estado?". México, 1994, p. 35

gobierno, mejorar la regulación de las comisiones de investigación e introducirlas al ámbito de control de la administración pública centralizada, prever que el Poder Legislativo, de manera proporcional a su comunicación, facilite que las pequeñas minorías de las Cámaras convoquen a sesiones extraordinarias, establecer mecanismos reforzados para la ratificación de importantes funcionarios públicos, determinar que las comisiones de vigilancia y de control, recaigan en miembros de la oposición, sustituir la actual obligación del informe presidencial por un debate amplio entre el presidente y los representantes de las fuerzas políticas, establecer el presupuesto de las Cámaras en la Constitución para no sujetarlo a negociación o presión alguna del Ejecutivo, limitar las facultades del Ejecutivo en el nombramiento del gabinete presidencial, y lograr que la designación de los principales miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda, y no sólo la del Contador Mayor, sea realizada por las Cámaras con participación de las minorías.

En cuanto al Poder Judicial, que ha sido motivo de distintas propuestas de reforma por parte de los partidos y del mismo Presidente de la República, conviene rebustecerlo para incorporar nuevas instituciones y mecanismos. *Perfeccionar la carrera judicial para que el acceso y ascenso sean por riguroso concurso; homologar a los poderes judiciales locales otorgándoles todas las garantías y recursos que se conceden al Poder Judicial Federal, separar de la órbita del poder ejecutivo al Ministerio Público y lograr la integración, en el Poder Judicial, de los Tribunales Administrativos; revisar las leyes

procesales con el propósito de hacer más expedita y eficiente la administración de justicia, perfeccionar los actuales recursos constitucionales, entre otros aspectos".²⁰

Una tarea que tiene que ver con la procuración de justicia y que no depende exclusivamente de la reforma del Poder Judicial, es la referente a la profesionalización de los cuerpos de seguridad. Si hay una tarea importante e inaplazable en este momento, es esa. El Estado mexicano debe dar respuesta a una obligación primaria: la seguridad pública.

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, es conveniente repensar el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de los órganos electorales, del Banco Central, y de los órganos de control económico-financiero, con el propósito de que no tenga influencia decisiva en la designación de sus miembros y en el manejo interno de los partidos. Los órganos constitucionales autónomos son una garantía frente a los posibles abusos de los factores reales de poder y deben ser el límite frente a la concepción patrimonial del Estado, donde los partidos o grupos se distribuyen las estructuras institucionales como botín político.

El federalismo significa descentralización. La crisis que agobia al gobierno central, inclusive las causas mismas de la crisis, están en ese centralismo producto de una tendencia que se reafirmó a partir de 1929, al generarse el sistema político mexicano en el que prácticamente correspondían todas las materias de la administración pública al gobierno federal. Revertir esta tendencia, sin duda, implica un continuo esfuerzo que

²⁰ Cárdenas, Jaime, "Una agenda para la transición democrática", en revista Gobiernos, no. 4, p. 38.

inicie con una profunda reforma política y que se le dé seguimiento hasta sus últimas consecuencias. Por lo que une el federalismo y la reforma del municipio, deben estar encaminadas a la armonización de las distintas regiones de la República "Inaplazable es la modificación al actual esquema de sujeción de los estados a la Federación en materia financiera y política. Financieramente, para que los presupuestos no se inclinen del lado de la Federación y políticamente, para que gobernadores y alcaldes rompan con la relación de servidumbre de los poderes centrales. La coordinación fiscal, por ejemplo, no debe ser impuesta por métodos de hecho, ni de derecho, sino debe atender a una negociación libre y simétrica entre las partes".²¹

Además, es preciso que se deje a los estados y municipios, la determinación de sus programas y políticas públicas sin intervención federal. De igual forma, se debe construir un esquema de federalismo cooperativo que vele por los equilibrios entre los distintos estados de la República. Sin embargo, estas y otras medidas no se pueden lograr con la claridad debida, si no está contemplado constitucionalmente un reparto de competencias entre la Federación, estados y municipios, diferente al hoy existente.

Otro aspecto importante es que en México, producto del nacionalismo revolucionario, se sobrestimaba la planeación como instrumento de la administración pública, se persistió, en forma casi obsesiva, en el diseño del proyecto nacional. Actualmente, sin subestimar, la planeación, ya se le ve más circunscrita a un ejercicio de racionalidad y de sentido común. Dedicado el Estado a realizar tareas específicas, se le

²¹ *Ibidem*, p. 39.

ha venido despojando de esa omnipotencia que caracterizó a muchos períodos de la historia política.

En México, esta situación apenas se ha comenzado a dimensionarse, al reconocer los límites de la planeación. En el diseño de la reforma del Estado, uno de los ejercicios que me parece necesario es, precisamente, el aceptar los modestos alcances de la planeación, partiendo de criterios realistas, sin que esto signifique conformarnos con la realidad, ya que el Estado ya no puede ser el viejo centro protagonizo en torno al cual, giraba la vida económica, política y social de la nación.

Algo debe de quedar claro, si persiste esta confusión, donde la responsabilidad se pierde por el desconocimiento de sus deberes que ha hecho que el ciudadano no sepa lo que puede esperar del gobierno y lo que está en su derecho de exigirle. Sin este ejercicio precario, la reforma del Estado fracasará una vez más.

El aparato gubernamental debe demostrar que sus cuentas públicas son adecuadamente supervisadas, evitando el derroche y la corrupción. Se ha dicho que la forma en que se maneja un presupuesto nos permite medir la calidad de un gobierno. "Si se recauda con un criterio de justicia, cobrando más a los que más tienen y sin impedir que se genere riqueza y desarrollo económico, si es un presupuesto que además no incurre en déficit y se financia con recursos generados en el mismo país; permite reafirmar que ese gobierno tiene una adecuada política fiscal".²² Por lo tanto, una reforma

²² Rodríguez Prats, Juan José, op. cit., p. 45.

del Estado debe ver, en el presupuesto, el instrumento más importante de la administración pública.

El gobierno, por su parte, exige también una reforma a su estructura para dotarlo de mayor eficacia y eficiencia. En particular, es imprescindible la introducción del servicio civil de carrera para dar estabilidad, profesionalismo y funcionalidad al gobierno. "Un servicio civil de carrera en los tres niveles de gobierno, implica mecanismos de ascenso y sanciones en los cargos de la administración pública, y debe ser acompañado por mejores funciones de control, tanto al interior de la propia administración pública como al exterior".²³ Esta proposición tiene que ver con la democratización de la sociedad, que en términos jurídicos puede materializarse de la siguiente forma: la posibilidad de procedencia del recurso de amparo por violaciones electorales, la eliminación del requisito del registro de los partidos políticos, la proscripción de la filiación colectiva en cualquier organización social o política, la posibilidad de candidaturas independientes, etcétera.

Los puntos antes señalados son parte importante de una agenda inaplazable para la democratización del país. No debe seguirse una estrategia gradualista como se ha venido realizando, dado que existiría la posibilidad de que el esquema institucional no estuviera a la altura de la inserción de México a la economía mundial y, por otra parte, un esquema débil no fuera capaz de procesar las múltiples demandas sociales y políticas de un México muy diferente al de la época de la promulgación de la constitución de 1917.

²³ Córdova, Jaime, op. cit., p. 40

"Ninguna tarea en México es más trascendente que la de la reforma del Estado, pero no una reforma como la practicada en los últimos años, sino una reforma integral que empiece por lo institucional, para dar, después, o al mismo tiempo, respuesta a los grandes problemas nacionales. Nuestra obligación es tener instituciones políticas y jurídicas que estén a la medida del México por venir".²⁴

Además, es importante romper con un sistema político mexicano que ha tenido débitos sumamente graves, acumulados en varias décadas en una aparente estabilidad política y de la continuidad de una clase política en el poder, que tiene una mentalidad que se aferra al *status quo* sin querer asumir los riesgos de un cambio de fondo.

La reforma del Estado debe de partir por reconocer que México es muchos Méxicos, pues hay inmensos contrastes en toda la geografía nacional y la marcha no puede ser pareja ni homogénea, implica el necesario esfuerzo para que cada zona del país y cada comunidad reciba un trato específico, acorde con su problemática, sin que esto signifique que el país pierda su unidad y que nuestro federalismo se desintegre. Requerimos de un Estado que garantice la unidad, pero que respete la diversidad del conjunto nacional.

"Lo más importante es que la reforma del Estado, y la transición que implica se logren mediante acuerdos, con la suma de voluntades y con la participación de todas las fuerzas políticas".²⁵

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ Rodríguez Prats, Juan José, op. cit., p. 46.

El Estado tiene que ser la forma más perfeccionada, por ser la más humana, del poder político. Como bien insistía Hegel, representa "la unidad potencial de la razón y la libertad".

4.5. EL ASPECTO SOCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO

El desarrollo social es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en que tiene lugar; está vinculado con el logro de la paz, la libertad, la estabilidad y la seguridad bajo un control de la sociedad en donde se promueva una amplia participación de una sociedad civil; pautas de crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible e integración de la población en estrategias económicas y de desarrollo y una distribución equitativa y no discriminatoria de los beneficios del crecimiento.

Como parte de un análisis meramente propositivo, los siguientes aspectos debieran ser considerados en el aspecto social de la reforma del Estado:

- Aplicar políticas macroeconómicas y sectoriales estables que propicien un crecimiento sostenido, generador de empleos y que tenga, como objetivos, erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales y económicas.
- Promover la creación de empresas y la inversión productiva en el marco de un sistema comercial internacional abierto, equitativo y basado en acuerdos multilaterales.
- Aumentar la producción alimentaria, mediante el desarrollo sostenible del sector agrícola y mejorar las oportunidades del mercado.
- Fomentar la coordinación de las políticas macroeconómicas a nivel nacional y regional, para conseguir una mayor estabilidad de los mercados financieros, reducir el riesgo de crisis financieras y conseguir una mayor estabilidad en los tipos de cambio.

- Establecer una política de mercado abierto que reduzca las barreras y los problemas de acceso a la información, y ampliar las opciones a los consumidores, promoviendo un mejor acceso a la tecnología.
- Apoyar y prestar atención a la creación de empresas en pequeña escala y microempresas en las zonas y en las economías de subsistencia.
- Adoptar y aplicar estrategias a largo plazo para que se hagan inversiones públicas y privadas substanciales y bien dirigidas en la construcción y la renovación de la infraestructura básica, lo que beneficiará a las personas que viven en condiciones de pobreza y generará empleo.
- Apoyar las actividades económicas de las poblaciones indígenas, mejorando sus condiciones y su desarrollo.

Para que los sistemas fiscales y otras políticas oficiales se orienten hacia la erradicación de la pobreza y no generen disparidades que atender en cuanto a la armonía social es necesario establecer normas y reglamentaciones y crear un clima moral y ético que impida toda forma de corrupción y explotación de personas, familias y grupos.

Para que el entorno político contribuya al logro de los objetivos del desarrollo social es esencial adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- **Velar** por que las instituciones y los organismos gubernamentales responsables de la **planificación** y la aplicación de las políticas sociales tengan la jerarquía, los recursos y

la información necesaria para dar alta prioridad al desarrollo social en la formalización de las políticas.

- Deberá promoverse, a través de la educación y el desarrollo de actitudes y de valores, que se fomente la responsabilidad, la solidaridad y el fortalecimiento de la sociedad civil, así como el prevenir y combatir todas las formas de corrupción.
- Promover la descentralización de las instituciones y los servicios públicos a un nivel que sea compatible con las responsabilidades, las prioridades y los objetivos de los gobiernos y que responda, al mismo tiempo, de manera adecuada, a las necesidades locales y facilite la participación fiscal.
- Fortalecer la capacidad y las oportunidades de todas las personas, especialmente de las desfavorecidas o vulnerables de lograr su propio desarrollo económico y social.
- Asegurar la plena participación de las mujeres de todos los niveles de adopción y aplicación de decisiones, y en los mecanismos económicos y políticos mediante los cuales se formulan y se aplican políticas.

Para alcanzar el desarrollo social es necesario que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo como parte integrante de dichos derechos a través de, entre otras cosas, las medidas siguientes:

- La adopción de la realización del derecho mediante el fortalecimiento de la democracia y de relaciones económicas equitativas.

- La promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de todos los obstáculos que se oponen a la plena igualdad y a la equidad entre hombres y mujeres en la vida política, civil, económica, social y cultural.
- El desarrollo de un especial interés por la participación y la protección de los derechos del niño.
- La posibilidad de brindar a todas las personas, y en particular a los miembros vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, los beneficios de un sistema de justicia independiente, equitativo y eficaz.
- Fortalecer la capacidad de la sociedad civil y de la comunidad de participar equitativamente en la planeación y la adopción de decisiones y la aplicación de los programas de desarrollo social, mediante la educación y el acceso a los recursos.

Un sistema político y económico abierto exige el acceso de todos a los conocimientos, la educación y la información, para lo cual es necesario:

- Fortalecer el sistema de educación a todos los niveles, al igual que otros medios de adquirir destrezas y conocimientos, y asegurar el acceso universal a la educación básica y a las oportunidades de educación toda la vida.
- Alentar a los sistemas de educación y, en la medida que sea compatible con la libertad de expresión, a los medios de comunicación a mejorar la comprensión y la conciencia pública de todos los aspectos de la integración social.

- **Mejorar la confiabilidad, la validez, la utilidad y la disponibilidad de información y otra índole sobre el desarrollo social y sobre los problemas relacionados con el género.**

4.6. ESCENARIOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Nuestro sistema político mexicano se encuentra en el panorama de la reforma del Estado matizado por la modernización continuada del proyecto neoliberal mexicano. "Así, el régimen autoritario de gobernar se encuentra en una encrucijada en momentos no muy estables, por el hecho de vivir inmersos en un crecimiento que no ha significado necesariamente desarrollo social, a pesar de los cambios significativos en materia económica y el mínimo avance democrático a nivel político"²⁶

La reforma del Estado no es un tema sencillo. En su dinámica se enfrenta constantemente a fronteras opuestas: orden y libertad, iniciativa y reglamentación, estímulos y castigos, control y promoción, estabilidad y cambio.

En esa dinámica, los matices siempre complejos y los puntos intermedios, no siempre se encuentran, ni tampoco se hallan en el primer intento, los mejores balances. Por lo tanto, el ejercicio que a continuación desarrollo es difícil, dada la gran cantidad de factores que pueden afectar a la reforma del Estado, por lo que se advierte que más que un tema por concluir, es un tema condenado al constante reinicio. En ese horizonte, las perspectivas que ofrece el siguiente ensayo son necesariamente modestas, apenas aportan algunas tendencias, y sus planteamientos no lo resuelven, a lo sumo, lo reflexionan.

²⁶ García García, Gerardo Raúl, "La sucesión presidencial de 1988. Crisis del corporativismo mexicano". Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, México, 1995, p. 82.

Parte de reconocer que el ejercicio de construcción de escenarios implica altos grados de especulación y, en gran medida, las posibilidades que abre no se transforman en probabilidades, por lo que no se presenta como un ejercicio de imaginación y libertad sino como un ejercicio que parte de las condiciones presentes.

4.6.1. ESCENARIO OPTIMISTA

Este sería el escenario ideal, ya que combina beneficios colectivos con poder político formal. Donde las tasas de natalidad descienden, crece la inversión en infraestructura, se mantiene una política industrial con miras a la exportación, pero cuidadosa de fortalecer el mercado interno y el empleo; los mexicanos mejoran su alimentación y su nivel educativo.

En lo político, se da una verdadera democratización, se vive en un Estado de derecho y extirpación de la corrupción. Se da un federalismo que implica crear una comunidad nacional entre el norte industrial, el centro sobredimensionado y el sur empobrecido, a través de un mercado interno que permita incluir a todos los mexicanos en los beneficios del desarrollo, así, como la recomposición de fuerzas en el nivel nacional que permite establecer una nueva relación hacia el exterior y obtener más beneficios de la globalización.

Entre las ventajas de este escenario están:

- Resuelve el problema alimentario a largo plazo.
- Utiliza al máximo la fuerza laboral y se reduce el desempleo.
- Mantiene la presencia mexicana como país exportador, pero sin descuidar otros recursos.

- Redistribuir a nivel nacional a la población, lo que permite ayudar y aprovechar, de mejor manera, los recursos naturales , así como nuestra extensión territorial.

Sin embargo, para que los objetivos y ventajas del escenario se logren alcanzar, es necesario que se establezca una política transexenal, que permita planear a largo plazo, y además, que se cuente con una administración cuidadosa de recursos y gran probidad de los funcionarios públicos para maximizar los recursos.

Este primer escenario supone el ideal a seguir, y políticamente deja ver cuatro aspectos importantes:

1. La implantación de nuevas reglas de convivencia formal entre los diversos actores políticos mediante una transición democrática.
2. Un pacto federalista que permita a los estados recuperar la confianza del centro, resolver los problemas propios de cada zona del país, reconociendo diferencias, pero manteniendo vínculos nacionales, y consolidar un mercado interno lo suficientemente sólido para permitir la incorporación plena de los estados más pobres a los beneficios del país.
3. Estado de derecho.
4. Solución al problema de la corrupción pública y privada.

Este primer escenario se constituye bajo el supuesto fundamental de la democratización y el dismantelamiento de las reglas de juego antidemocráticas, y es, al mismo tiempo, una lección importante para entender las condiciones para la

consolidación democrática. No basta con procedimientos políticos, debe existir simultáneamente un proceso de toma de decisiones eficaz que abra canales para que la riqueza que produzca la nación se expanda hacia todos los ciudadanos y que no se concentre en unas cuantas manos. Si queremos un sistema democrático legítimo, éste no puede sustentarse en el sacrificio de la mayoría de los ciudadanos que integran la nación. Por lo tanto, la mejora de las condiciones de vida debe ser resultado de una política económica coherente a corto y largo plazo.

4.6.2. ESCENARIO LÓGICO POSIBLE

Se parte de que la sociedad mexicana queda constituida como una pirámide con un pico demasiado estrecho y con una base que tiende continuamente a crecer, la economía mexicana crece aunque muy ligeramente, por lo que los beneficiados son solamente unos pocos, a costa de la mayoría. A través de mecanismos formales, la política se convierte en un arreglo en las cúpulas. La educación tiende a crecer, pero con base en estándares muy bajos de calidad. Este escenario es de desencanto e insatisfacción, dado que el desempleo crece a la misma velocidad que la inseguridad.

Sin embargo, hay que considerar que bajo, este contexto, la competencia en los mercados internacionales es sumamente incierta y depende de la importación de tecnologías extranjeras y de alianzas estratégicas con firmas también extranjeras. Asimismo, no soluciona la demanda de alimentos internamente, lo que genera fuga de divisas y vulnerabilidad ante maniobras especulativas o la escasez de productos. Y además crecen las áreas urbanas por la expansión del sector industrial, creando presiones para la distribución de servicios y generando escasez.

Las condiciones que se darían en este escenario son las de un sistema político que se base en procedimientos políticos respetados que se traducen en elecciones competitivas, donde el sistema político garantiza igualdad para elegir o participar en la vida política. De igual forma, el sistema jurídico funciona y ha logrado imponerse a prácticas informales como la corrupción, sin embargo, no deja de ser una legitimidad frágil e incluso aparente. Existe una igualdad frente a la ley y en relación a los derechos

políticos, aunque en la realidad, la desigualdad de condiciones económicas determina las posibilidades de hacer uso de los derechos y libertades.

Este escenario se caracteriza por tener una democracia de cúpulas, legitimadas a través del voto, pero cuyas decisiones no representan las demandas de los votantes. "La clave en este escenario es la baja efectividad decisional. Si bien los indicadores macroeconómicos tienden a subir, el crecimiento económico no se traduce en beneficios para la población, por el contrario, el país es una pirámide cada vez más estrecha en su punta y más ancha en la base".²⁷

Bajo este contexto, el Estado tiene que recurrir a medidas autoritarias dado que existe una gran presión por movilizaciones populares, la violencia, la inseguridad y la amenaza de levantamientos armados, los cuales ponen bajo presión a un sistema con poca capacidad de maniobra.

²⁷ Fundación Rafael Preciado Hernández, "Propuesta", Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., agosto de 1996, no. 3, año 2, México, 1996, p. 7.

4.6.3. ESCENARIO CATASTRÓFICO

Este es una proyección de lo peor que podría pasarle al país. Todos los indicadores se derrumban. La polarización de la riqueza se hace cada vez más extrema. el Estado es incapaz de controlar el crimen organizado y de evitar movilizaciones sociales. La combinación del crecimiento demográfico, del abuso irrestricto de recursos, del divisionismo interno y la violencia pone a la nación en jaque.

Las desventajas que bajo este contexto se dan son muchas, entre las más importantes se encuentran:

- Entrar en un nivel de crisis insuperable a partir del agotamiento de recursos
- El surgimiento de rebeliones, levantamientos y crimen organizado
- Un Estado incapaz de mantener la gobernabilidad y controlar a los grupos violentos
- Estar ante un Estado tan débil, que grupos como los narcotraficantes puedan desestabilizar fácilmente a la nación.

Como se puede ver, es una proyección caótica donde hay poco que hacer. El Estado es ilegítimo y sus decisiones son ineficientes. El país está al borde del colapso, dado que la violencia es incontrolable y los ciudadanos exigen beneficios materiales a través de la movilización. Por lo tanto, es imposible mantener la gobernabilidad en dos sentidos:

1. El Estado es incapaz de imponer sus decisiones y, peor aún, éstas no son reconocidas como decisiones de autoridad por la población,
2. El Estado es incapaz de mantener el control sobre el territorio nacional, que ahora queda en manos de grupos armados de diversa índole, guerrilla, narcotraficantes, bandas de asaltantes, etc.

Es un contexto de desintegración total donde puede darse el golpe de Estado o la desintegración del mismo y el predominio de los grupos armados, lo que representa la peor perspectiva para nuestro país.

En síntesis, de los tres escenarios planteados, el segundo de ellos, el lógico posible, es, como se pudo observar, el más próximo a la realidad que vivimos y que, probablemente se irá tornando; siendo, los otros dos, extremos derivados de los hechos analizados, pero que, sin embargo, por la experiencia histórica vivida, son poco probables de presentarse.

Es con esto, damos por concluida la presente tesis, faltando únicamente, aterrizar las ideas principales, en las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis se han expuesto todos los aspectos concernientes a la reforma del Estado, desde sus antecedentes, orígenes, conceptos básicos, características, implicaciones, alcances, limitaciones, así como las interpretaciones de la misma, y su impacto social.

Para ello, se realizó una cuidadosa investigación histórico-documental, se procuró un acercamiento con expertos analistas en la materia para nutrirse de sus comentarios, recurriendo también a técnicas de análisis para poder llegar así, a las siguientes conclusiones:

- En el aspecto histórico y teórico conceptual:
 1. Hablar de una reforma, y no de revolución, es referirse a las modificaciones en el sistema político de manera gradual, de aquellos aspectos donde la actual forma de gobierno ha quedado rebasada por las condiciones ahora imperantes. A diferencia del término revolución, la reforma no pretende un cambio completo, violento o hasta convulsivo. Esta tarea de reformar tiene, por lo tanto, que estar promovida por todos los sectores, los cuales tienen que contar con el talento político necesario para convertir la reforma en una realidad, debiendo por ello, equilibrar los cambios de la estructura socioeconómica, con los que se realicen en el sistema político, haciéndolos coincidir.

Con lo anterior, queda claro que hablar de reforma es referirse a un cambio de régimen, no siendo éste una opción en el corto plazo, dado que la realidad política está

conformada por un régimen político que cuenta con recursos históricos, una correlación de fuerzas estructuradas en décadas y que aglutina a la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales. Queda, así, descartada la posibilidad de un conflicto en el que el uso de la fuerza resuelva los problemas existentes.

2. La formación del Estado mexicano, tal como lo conocemos hoy en día, tuvo su consolidación institucional a partir de 1917, período durante el cual se fijan los lineamientos del sistema capitalista moderno y la centralización político-administrativa en el Ejecutivo Federal, terminado con la etapa caudillista e iniciando la etapa institucional. Con esto, se logró delinear un Estado con instrumentos para organizar a la sociedad, debiéndose subordinar todos y cada uno de sus elementos. Ahora, el Estado, a través del Ejecutivo, dirigirá las actividades políticas, económicas y sociales.

A todo lo anterior, habría que agregar que se dio la conformación del partido en el poder y el control popular por diversas organizaciones. Queda comprobado que nuestro sistema político delineó sus rasgos característicos desde entonces.

En síntesis, y de acuerdo al objetivo propuesto en esta investigación el papel histórico del Estado a tenido dos etapas fundamentales. La primera desde la institucionalización misma del Estado, en la que llevó a cabo políticas paternalistas y cerradas hacia el exterior. Esta etapa termina en los años ochenta, dada las condiciones internas que imperaban y las presiones externas que obligaban al cambio. En la segunda etapa el papel del Estado se tornó hacia la regulación de las actividades económicas dejando atrás su función hasta entonces realizada.

• En el aspecto descriptivo:

3. La propuesta neoliberal, bajo la cual se enmarca la reforma del Estado, rompe drásticamente con las prácticas que el Estado había venido realizando. Ahora, el Estado se ha restringido a las funciones tradicionales de vigilancia, cumplimiento de las leyes, defensa de la soberanía, y relaciones exteriores, dejando de realizar muchas otras tareas en las cuales la iniciativa privada tiene que participar.

El nuevo Estado, configurado por el neoliberalismo, que adoptó un cuestionado y contradictorio membrete de liberalismo social, implicó que las acotadas conquistas populares de la Revolución, se fueran perdiendo. Se delegó sobre una mayoría, cada vez más empobrecida, la carga de la crisis. Se redujo el empleo, y los salarios sufrieron mermas importantes, las empresas medianas y pequeñas no resistieron una drástica apertura de fronteras y no pocas, al querer competir, se endeudaron más allá de su capacidad para hacer frente a las altas tasas de interés.

El resultado, después de algunos años, ha sido el crecimiento del número de pobres, así como el mayor enriquecimiento del reducido núcleo privilegiado en estrecha alianza con altos funcionarios gubernamentales. En pocas palabras, se privatizaron las ganancias y se socializaron los costos.

4. La preocupación de tener un mayor grado de gobernabilidad y de crear las condiciones que nos permitan gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos, no tiene mucho que ver con el supuesto exceso de demandas sociales, pues en la medida en que la política deja de ser la instancia de coordinación y

regulación social, y, por otra parte, se desborda la institucionalidad del sistema político la acción del gobierno pierde su marco acostumbrado, los esfuerzos de conducción política se diluyen, imponiéndose la problemática a espaldas de los actores.

El problema de gobernabilidad se ha incrementado a raíz de la diferenciación social y funcional de nuestra sociedad, dado que se encuentra en entredicho el papel de la política y del Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación social. Esto quiere decir que las demandas de gobernabilidad democrática aumentan a la vez que los recursos disponibles disminuyen, lo que hace que actualmente la conducción política sea un elemento importantísimo.

5. La reforma del Estado es un tema que no ha estado exento de agudas controversias. Una de ellas ha visualizado la reforma como un mero proceso de reducción de su tamaño.

Debemos evitar caer en este tipo de controversias triviales, ya que éste tiende a confundirse con el gobierno o la administración pública cuando ambos son manifestaciones importantes pero no el Estado por lo que deben de disiparse estas confusiones, y no decir que un Estado es grande o pequeño por sus estados contables y financieros, el número de sus servidores o las cantidades de subsidio. Esto es sólo una parte del total del Estado, y cualquier reducción no garantizará la superación de ninguna de las acentuadas ineficiencias del Estado.

El tema real de la reforma del Estado no es su "tamaño mágico", sino el de reanalizar el papel histórico del Estado, en función de sus nuevas condiciones planteadas por la

crisis económica, la inestabilidad política, la corrupción, narcotráfico, entre otras muchas causas.

6. El estudio realizado me permite señalar que la reforma del Estado que se está produciendo en México se ha limitado únicamente al terreno económico, pues necesita también reorganizar y rehabilitar la dominación de clase. La centralidad económica exige por fuerza la restitución de la estabilidad político-social, si el Estado no reafirma su capacidad de intervenir en la redefinición y control del conjunto de relaciones y conflictos que brotan. Por decisiva que sea la reforma, no basta la alianza entre el capital y el Estado para proveer de legitimidad al orden social prevaleciente.
7. La reforma iniciada hasta el momento en nuestro país se ha caracterizado por su fracaso en el aumento de la conflictividad político social, el desgarramiento del grupo en el poder (manifestado en los crímenes políticos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu y el choque Salinas-Zedillo) y muy particularmente el estallido y permanencia en estado latente de la guerra en Chiapas -en el contexto de la conversión del milagro económico salinista en un espejismo- han acorralado a la cabeza del régimen, el presidente Ernesto Zedillo, a tal punto de reconocer la necesidad de una reforma más extensa, global del Estado.
 - En el aspecto propositivo y prospectivo:
8. Bajo el análisis de la reforma del Estado la perspectiva en el corto plazo, nos la da el escenario lógico posible donde la política, a través de mecanismos formales, se convierte en un arreglo en las cúpulas, aunque se base en procedimientos políticos

respetados, que se traducen en elecciones competitivas donde el sistema político garantiza la igualdad para elegir o participar en la vida política.

En el aspecto económico, se avanza ligeramente, por lo que se seguirá observando que los beneficiados son, únicamente, unos pocos, con una mayoría más empobrecida. Esto provocará que el desempleo aumente y a la par, crezca la inseguridad. Por ello, se afirma que el factor económico no se traduce en beneficios para la población.

Como conclusión general de esta investigación, se afirma que la reforma del Estado emprendida desde mediados de los años ochenta, no ha sido el instrumento adecuado para llevar al país a un estado de modernidad y buena gobernabilidad, ya que, en primer lugar, y para responder a la primera hipótesis sobre la consideración de la diversidad de nuestro país en toda reforma, ésta ha sido limitada y excluyente dado que se han beneficiados sólo unos cuantos. La crisis económica que estalló en diciembre de 1994 mostró los defectos de corte económico y los de fondo en un sistema político centralista, lo que denota el método a través del cual, dicho sistema ha acaparado el poder de inhibir la capacidad de la regiones para poder desarrollarse a partir de sus propias ventajas comparativas y geográficas, o, definitivamente, sumirse en su pobreza y olvido. Por lo tanto y hasta el momento, la reforma no ha sido integral, se ha avanzado en algunos aspectos, pero en otros ni siquiera se ha tocado su reformulación.

En lo que se refiere a la segunda hipótesis de acuerdo al análisis presentado, no cabe duda que la reforma del Estado es inaplazable. Una ruptura o cambio en el régimen

sólo mantendría igual las condiciones o, incluso empeoraría la situación, ya que caeríamos en una repetición incesante de esquemas cíclicamente actualizados, pero, invariablemente, al margen de los procesos objetivos de la realidad. Es necesario una reforma integral, y considero, que el problema no ha sido el no saber qué reformar, sino hacia dónde orientar los cambios, y además, la notable ausencia de voluntad política.

Lo cierto es que no está claro aún el desenlace de la reforma política del Estado. Luego de más de veinte años de transición histórica, a partir, sobre todo de los años ochenta, parece que apenas se preparan las condiciones para arrancar la reforma de fondo que abra un nuevo ciclo histórico.

Nada parece apuntar aún que la tardada reforma del Estado desemboque en una transición democrática. Pero incluso una democratización amplia, verdadera, con alternancia de poder y representaciones efectivas, no significaría, de ninguna manera, que el Estado vaya a ser menos capitalista, o que al fin, la posible maduración del modelo exportador se traduzca en la disminución de las desigualdades y la supresión de la pobreza. México no sería automáticamente más justo, ni el poder estaría exento de corrupciones y arbitrariedades.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- ARBOS XABIER Y GINER, SALVADOR, "La gobernabilidad, ciudadanía, democracia en la encrucijada mundial". Siglo XXI, Madrid, España, 1933,40 pp.
- BENÍTEZ, FERNANDO . "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana". México. 1986, 328 pp.
- BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI NICOLA "Diccionario de Política". Siglo XXI, México 1981. 1080 pp.
- BOBBIO, NORBERTO. "El futuro de la democracia". Fondo de Cultura Económica, 1996, México, 214 pp.
- BOVERO, MICHELANGELO. "Los adjetivos de la democracia", Colección Temas de la Democracia, Serie: Conferencias Magistrales 2, Instituto federal Electoral, 1995, México, 62 pp.
- CAM, RODERC AL "La formación de un gobernante: La socialización de los líderes políticos en el México Posrevolucionario". México. 1981. 376 pp.
- CAMOU, ANTONIO "Gobernabilidad y democracia". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, núm 6, 1995, México, 61 pp.
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado, "En busca de un consenso para la Reforma Electoral", 1995, México, 157 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "Liberalismo social", Colección Política y Administración, Tomo III, Vol. I, junio de 1992, México, 154 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "Diploma Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local", 1996, México, 379 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "Conciliación vs. Ruptura", enero de 1988, México, 40 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "No cambiar de régimen sino Reformarlo", enero de 1988, México, 57 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "La Reforma del Estado", Colección Política y Administración, marzo de 1992, tomo II, México, 180 pp.
- CROIZIER, MICHEL "Estado modesto Estado moderno". Fondo de Cultura Económica. México, 1990, 257 pp.

- ESPINOZA VALLE VÍCTOR, "Reforma del estado y empleo público", Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, México, 380 pp.
- FLISFISCH, "Gobernabilidad y consolidación democrática" en Revista Mexicana de Sociología, No. 3 julio sep de 1989.
- Fundación Rafael Preciado Hernández, A C "Propuesta", agosto de 1996, No. 3, Año 2, México, 243 pp.
- GARCÍA GARCÍA RAÚL, "La sucesión presidencial de 1988 Crisis de corporativismo mexicano", Tesis para obtener título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP-ACATLAN México, 1995, 204 pp
- GARCÍA PAEZ, BENJAMIN. "Modernización del Estado y empresa pública", Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, México, 316 pp.
- GARRIDO, LUIS JAVIER, "La ruptura de la corriente democrática del PRI" Editorial Grijalbo. México, 1989, 420 pp.
- GÓMEZ EMETERIO, "Reflexiones sobre el Neoliberalismo", en la reforma del Estado: las razones y los argumentos. Los titulo de estudios políticos y sociales, México, 1990, 189 pp.
- GONZÁLEZ TIBURCIO, ENRIQUE. "Reforma del Estado y política social", Instituto Nacional de Administración Pública, A C., 1990, México, 127 pp.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ROGELIO "Formación y trayectoria de los Secretarios de Estado en México 1946-1982". FLACSO México, 1985, 324 pp.
- HUNTINGTON, "El orden político en las sociedades en cambio". Editorial Paidós, Buenos Aires Argentina, 1972, 503 pp.
- KLIKSBERG, BERNARDO. "¿Cómo transformar al estado?", Fondo de Cultura Económica, 1993, México, 103 pp.
- LECHNER, Norbert. "Cultura política y gobernabilidad democrática". Colección Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral, 1995, México, 53 pp.
- LÓEZA, SOLEDAD, "México 1986: los orígenes de la transición", Editorial. Foro Internacional, México, 1989, 238 pp.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS, "El Príncipe", Editorial Prisma, 1991, 169 pp.
- MEDIN, TZVI, "El minimato presidencial", Editorial Alianza, México, 1978, 147 pp.

- MEJÍA LIRA JOSÉ LUIS, "Gestión y política pública" Centro de Investigación y Docencia Económica Vol. III Núm. 1 México, 1994, 147 pp.
- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS, "Gestión y Política Pública" Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. III Núm. 1 México, 1994, 147 pp.
- MERINO HUERTA, MAURICIO "Cambio político y gobernabilidad", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, México, 215 pp.
- MERINO HUERTA, MAURICIO. "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1995, México, 56 pp.
- MORALES CAMARENA, FRANCISCO "La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., editorial Cambio XXI, mayo de 1994, México, 225 pp.
- OLEA, FLORES, et.al., "El sistema mexicano", Nueva Política, vol. 1, no. 2 abril-junio, 1976, México, 288 pp.
- OLMEDO, RAÚL, "La reforma y los retos de la administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1946, 229 pp.
- Presidencia de la República, "Crónica de gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994", Fondo de Cultura Económica, 1994, México.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, GUILLERMO. "El liberalismo social". Fundación Distrito Federal Cambio XXI/ PRI., D.F., agosto de 1993, México, 414 pp.
- REBOLLEDO, JUAN, "La reforma del Estado en México", Fondo de Cultura Económica, 1993, México, 270 pp.
- RIAL, JUAN, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", en revista Mexicana de Sociología. no. 3, julio-septiembre de 1989.
- RINCÓN GALLARDO, GILBERTO. "La Reforma pactada. Ocho visiones de cambios en la paz", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, México, 147 pp.
- RINCÓN GALLARDO, GILBERTO. "Partidos políticos y sociedad civil", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. 1995, México, 173 pp.
- RIVES SÁNCHEZ, ROBERTO. "Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940", Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, 465 pp.

- UVALLE BERRONES RICARDO, "Nuevos derroteros de la razón del Estado", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública". México, 1992, 131pp.
- VALADES, JOSÉ. "Breve historia de la Revolución Mexicana (1900-1940)", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, editorial Cambio XXI, 1993, México, 196 pp.
- VERRION RAYMON, "El dilema del desarrollo económico de México". Editorial Diana México, 1983, 239 pp.
- WOLDENBERG, JOSÉ Y SALAZAR LUIS, "Principios y valores de la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, núm. 1, 1995, México, 51 pp.

HEMEROGRAFÍA

- "Bien común y gobierno", Publicación mensual de la Fundación Preciado Hernández, A.C., año 2, núm. 16, marzo de 1996, México, 37 pp.
- "Bien Común y Gobierno", Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., año 2, no. 16, marzo de 1996, 28 pp.
- "Encuentro", Órgano de Comunicación de la Asociación de Egresados de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP- Acatlán, año 2, núm. 4, 1995, México, 48 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 26, mayo/junio, 1993, México, 32 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 28, septiembre/ noviembre, 1993, México, 36 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 29, noviembre/diciembre, 1993, México, 32 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 30, enero/febrero, 1994, México, 36 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 31, marzo/abril, 1994, México, 39 pp.
- "Enlace", Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 32, mayo/junio, 1994, México, 48 pp.

- "Política social", La revista del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996, México, 222 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., "Tamaño del Estado?", La revista del Colegio, año II, No.3, julio de 1990, México, 271 pp.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "Tareas de la democracia", La revista del Colegio, Año I, No. 2, diciembre de 1989, México, 326 pp.
- "El Nacional", 5 de febrero de 1984.
- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", 194 pp.
- Revista "Apertura". Año II. No. 58 mayo-junio de 1991, publicación bimestral. 174 pp.
- Revista "Estudios Parlamentarios del Congreso". Publicación bimestral de la Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas Parlamentarios, A.C., año 1, núm. 2, primera época, marzo/abril 1996, México, 72 pp.
- Revista "Examen", No. 15 agosto de 1940 84 pp.
- Revista "Gobiernos: el año electoral", Publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, octubre/noviembre de 1994, núm. 4, México, 102 pp.
- Revista "Gobiernos: el año electoral", Publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, agosto/septiembre de 1994, núm. 3, México, 197 pp.
- Revista "Prospectiva", Agrupación Política Nueva, año 1, núm. 3, julio de 1995, México, 40 pp.
- Revista "Voz y voto". La reforma del estado. El federalismo modelo para armar, no. 39, mayo de 1996, México, 48 pp.
- Revista. "Nexos" No. 148 Abril de 1990. 123 pp.
- Revista: "Comercio Exterior", V. 41. No. 5 mayo 1991, 480 pp.
- Revista: "Comercio Exterior", Vol. 40, No. 3 marzo de 1990, 234 pp.
- Unidad de análisis prospectivo de el financiero "Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo", plaza y Valdés, México 1993, 138 pp.
- Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", SHCP, México 1991, 88 pp.