

00463

1



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA

"LA GESTION ECONOMICA DEL ESTADO
MEXICANO Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN LOS NOVENTA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

AVELARDO GUERRERO FRIAS

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. AVELINO REBUelta GUTIERREZ



MEXICO, D. F.

298530

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A la Memoria de mi Madre
Juana Frias Cabrera (q.e.p.d.)
Con Amor

A mi Padre
José Guerrero Gutiérrez
Por su Comprensión y Apoyo

Con Mucho Cariño Para Mis Hermanos
Gustavo
Rafael
Araceli
Maricela
Irma

Con Aprecio Para Mis Cuñadas y Sobrinos

A Mis Familiares y Amigos

LA GESTION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS NOVENTA

INDICE	PAG
PROLOGO	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO I	
MARCO TEORICO	10
1.1 LA GESTION ECONOMICA	11
1.2 PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA	13
1.2.1 EL ESTADO BENEFACTOR	15
1.2.2 EL ESTADO NEOLIBERAL	17
1.3 LAS FUNCIONES ECONOMICAS BASICAS DEL ESTADO	20
1.4 LA ADMINISTRACION PUBLICA	23
1.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA GESTION ECONOMICA	24
CAPITULO II	
MARCO HISTORICO GENERAL	28
2.1 CARACTERIZACION DEL ESTADO MEXICANO	29
2.2 EL CARDENISMO Y LAS BASES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION (1934-1940)	33
2.3 EL DESPEGUE INDUSTRIAL 1940-1952: INDUSTRIALIZACION ACELERADA, SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EL MODELO DE CRECIMIENTO "HACIA ADENTRO"	35
2.4 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1953-1970: ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO ECONOMICO	37
2.5 EL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976	40
2.6 LA ADMINISTRACION DE LA ABUNDANCIA 1976-1982	43

CAPITULO III

EL ESTADO, LA ECONOMIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS OCHENTA	47
3.1 LA CRISIS ESTRUCTURAL Y SUS IMPACTOS	48
3.2 LOS PROGRAMAS ECONOMICOS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE	51
3.2.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (PIRE) 1983-1985	51
3.2.2 PROGRAMA DE ALIENTO AL CRECIMIENTO (PAC) 1986-1988)	52
3.2.3 EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE) 1988	55
3.3 EL PROCESO DE LA APERTURA COMERCIAL	57
3.4 LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	60
3.5 LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL	63

CAPITULO IV

LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	67
4.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL ESTADO	68
4.2 MARCO HISTORICO DE LA REFORMA DEL ESTADO	75
4.3 LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO	83
4.4 LOS AMBITOS DE LA REFORMA ECONOMICA	88
4.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REFORMA ECONOMICA	93

CAPITULO V

LA GESTION ECONOMICA EN LOS NOVENTA (EL REGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: 1988-1994)	95
5.1 EL PROYECTO DE MODERNIZACION NACIONAL	97
5.2 LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION ECONOMICA	101
5.3 EL MANEJO DE LA POLITICA SOCIAL: PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)	104
5.4 REGULACION Y DESREGULACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA	108
5.5 LA REFORMA FINANCIERA Y LA REPRIVATIZACION BANCARIA	111

5.6	LA APERTURA COMERCIAL: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE	118
5.7	LA POLITICA DE PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS	124
5.8	EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA	131
5.9	BALANCE DE LA GESTION ECONOMICA CON CARLOS SALINAS DE GORTARI	135

CAPITULO VI

LA GESTION ECONOMICA EN LA ADMINISTRACION DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON		141
6.1	LOS PROLEGOMENOS DE LA NUEVA CRISIS FINANCIERA	142
6.2	LA CRISIS ECONOMICA DE 1994-1995	144
6.3	LOS PROGRAMAS ANTICRISIS: EL AUSEE Y EL PARAUSEE	151
6.4	LOS OBJETIVOS ECONOMICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	154
6.5	EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1997-2000 (PRONAFIDE)	157
6.6	LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO	161
6.7	BALANCE GENERAL DE LA GESTION ECONOMICA EN LOS NOVENTA	169
6.8	LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	180
CONCLUSIONES		190
RECOMENDACIONES		197
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA		201-207

CUADROS

1.1	FUNCIONES ECONOMICAS DEL ESTADO	22
3.1	PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES	66
5.1	DESINCORPORACION BANCARIA 1991-1992	117
5.2	EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL 1982-1998	130
5.3	INVERSION EXTRANJERA	134
6.1	PRONAFIDE: LINEAMIENTOS GENERALES	160
6.2	COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO AL SISTEMA FINANCIERO	168
6.3	COSTOS FISCALES ESTIMADOS DE CRISIS BANCARIAS	168

PROLOGO.

En las últimas décadas, en particular desde principios de los años noventa, los gobiernos de México han modificado sustancialmente el modelo de desarrollo económico y social. La gestión pública de la economía se orientó a sustituir las políticas intervencionistas que el Estado realizaba por conducto de la administración pública basadas en el modelo de sustitución de importaciones, para dar paso a un proyecto de liberalización que orientara la economía hacia el exterior. Este proceso ha significado un cambio importante en la función que durante muchas décadas había desempeñado el Estado como promotor e interventor del desarrollo, al modificar de manera notable su papel en la gestión de la economía.

Las reformas que en el ámbito económico ha emprendido la administración pública en los últimos dos gobiernos han abarcado diversas áreas: en materia financiera el objetivo era construir un sistema competitivo y eficiente; la apertura externa contó con dos políticas de apoyo: los impulsos a las exportaciones y la negociación de acuerdos y tratados comerciales con el resto del mundo, con el fin de abrir mercados. Una reforma importante, dentro de la integración internacional emprendida por los gobiernos mexicanos, ha sido la promoción y apertura al capital extranjero para impulsar el crecimiento productivo y la modernización de la economía. Aunado a lo anterior, la privatización, desregulación y la perseverancia en la estabilidad macroeconómica, han constituido parte esencial sobre la que ha marchado la gestión económica del Estado mexicano.

Desde la perspectiva gubernamental, el reto era crecer con estabilidad; superar el modelo de sustitución de importaciones, vincularse a otros países y regiones para no quedar aislados de las tendencias de la globalización e integración de bloques regionales; y a la vez, superar el atraso y la marginación social elevando los niveles de bienestar de la población.

Con las reformas, la administración pública también experimentó cambios importantes. Con el impulso a la economía de mercado se redujeron los alcances de intervención para estimular y fomentar la actividad económica nacional; con la privatización, se redujo la estructura administrativa gubernamental y con ello, una disminución en las funciones de la administración pública. En el ámbito social, se redujeron los alcances de la política social con lo que los rezagos y problemas se ampliaron. Aunado a ello, el desempeño económico no satisfactorio determinado más por situaciones de emergencia y de cambios en el manejo de la política económica, hicieron que la administración pública fuera cuestionada en cuanto a su eficacia para promover el bienestar colectivo, y como instrumento del Estado para garantizar credibilidad en las políticas de desarrollo y en las acciones concretas del desempeño gubernamental.

En este contexto, nuestra investigación responde al objetivo de estudiar y analizar el proceso de gestión económica del Estado y la administración pública mexicana en los noventa, destacando en lo fundamental las reformas económicas emprendidas y el impacto

que dicho proceso ha tenido en el desarrollo del país. Consideramos que la gestión pública de la economía en nuestro país no ha podido generar avances sustanciales en materia de crecimiento y desarrollo, y que este hecho ha significado una falta de capacidad gubernamental y, por lo tanto, de la administración pública para propiciar condiciones que sustenten un desarrollo económico y social indispensable para la nación. De ahí que uno de los planteamientos que se abordan se refiere a la necesidad de que la administración pública fortalezca su papel promotor del bienestar general. En este sentido, la pauta para que exista un papel potencial para el gobierno y la administración pública dentro del sistema económico, nos debe de hacer conscientes de la necesidad de disponer de un Estado fortalecido institucional y administrativamente como condición básica para lograrlo.

El esfuerzo del sector público en la economía es para inducir el crecimiento, por lo que la función de la administración pública tiene que ver con la creación de las condiciones que faciliten la estabilidad de la manera más eficiente, con el menor costo social. Esto significa que la administración pública debe ser cada vez más crítica con respecto al desarrollo de sus actividades, como en el manejo del gasto público, la asignación de recursos, y la inversión en infraestructura y desarrollo social. Por ello, la selectividad del gasto público en renglones como la educación, salud, desarrollo urbano, agua potable, combate a la pobreza extrema, etc., debe partir de la congruencia que se guarde con respecto a los objetivos de crecimiento económico trazado por el Estado.

Reducir la vulnerabilidad de la economía, sustentar una política económica de alto contenido social y con ello, elevar sostenidamente los niveles de bienestar de la población, debe ser propósito permanente de una estrategia de Estado firme e institucionalizada y con visión de largo plazo, que dé certidumbre y confianza en la conducción de la política económica, despejando fenómenos como la especulación financiera y la inestabilidad política. Estas deben ser decisiones pensadas por el Estado e instrumentadas, evaluadas y controladas en la administración pública.

Finalmente, quisiera expresar mi agradecimiento a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, por las atenciones de que siempre he sido objeto. Al maestro Roberto Moreno mi reconocimiento por el empeño, interés y motivación que siempre ha brindado a los alumnos de la maestría en administración pública. Asimismo, hago patente mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACYT- por la beca de que dispuse para realizar mis estudios de Posgrado. Al Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., un reconocimiento por ser una institución abierta al estudio, reflexión y debate de las ideas en los campos de la Ciencia Política y la Administración Pública. En general, agradezco a todos mis profesores y compañeros de estudio sus muestras de amistad y apoyo. Al maestro Avelino Rebuelta Gutiérrez, un agradecimiento muy especial por la dirección, tiempo y comentarios que hicieron posible llevar a buen término esta investigación.

Por último, un agradecimiento particular a los distinguidos miembros del honorable jurado revisor: Mtra. Araceli Parra Toledo, Dra. Marcela Astudillo Moya, Mtro. Alfonso González Mateos y Dr. Carlos Ruiz Sánchez, por sus comentarios y amable colaboración en la revisión y aprobación de este trabajo.

INTRODUCCION.

En México, el modelo de desarrollo adoptado a partir de los años cuarenta apoyado en la industrialización sustitutiva de importaciones y en las políticas del desarrollo estabilizador, permitió que la economía creciera entre 1940 y 1970 a un ritmo de 6.2% anual, el doble de la tasa demográfica. El modelo operó como un instrumento del Estado para asegurar la justicia social, requerida para estabilizar, construir y consolidar el proyecto nacional posrevolucionario. En lo esencial, se trataba de alcanzar una tasa de crecimiento elevada basada en el mercado interno, en políticas proteccionistas, de subsidios, de gasto público y de generación de bienes y servicios producidos por el Estado, entre otras medidas.

Sin embargo, como sabemos, a partir de que el modelo entró en crisis a finales de los sesenta, la dinámica y evolución que ha caracterizado al desarrollo de la economía mexicana, ha sido fundamentalmente la de períodos de estancamiento con bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En las últimas décadas el país ha sufrido de crisis económicas subsecuentes y de cambios en el manejo de la política económica con efectos sociales negativos casi siempre.

La reforma estructural de la economía mexicana de los años ochenta tenía por objetivo corregir las causas de la crisis económica - atribuidas al modelo económico intervencionista- mediante un proceso de reestructuración de la gestión estatal y de sus formas de intervención, bajo la proyección de configurar las nuevas condiciones del desarrollo social sobre bases justas y duraderas. A partir de entonces el Estado mexicano y su administración pública emprendieron el proceso de reestructuración que ha conducido a la conformación de un nuevo sistema económico.

En este proceso destacan la apertura comercial y las reformas orientadas a favorecer la libre intervención de las fuerzas del mercado. Los cambios fueron proyectados para alcanzar la estabilidad macroeconómica, y para fortalecer la rectoría económica del Estado, entendida esta como la capacidad de conducir y dirigir el desarrollo nacional a través de un marco institucional y de políticas que regulen y normen el proceso económico y social.

La reestructuración de la gestión estatal que se inicia a mediados de los ochenta, era producto también del nuevo orden económico internacional caracterizado por las tendencias aperturistas y de globalización económica y financiera mundial. Las transformaciones más importantes tuvieron lugar con la internacionalización de los procesos de producción y comercialización a nivel mundial, resultado de los avances científicos y de los desarrollos tecnológicos, en especial la informática y las telecomunicaciones.

Estas transformaciones agudizaron la competencia mundial para atraer capitales, como para conquistar mercados. Para enfrentar la competencia los países se agruparon en zonas comerciales preferenciales. Frente a estas tendencias de un nuevo escenario económico, el Estado mexicano corría el riesgo de marginarse de los intercambios económicos mundiales, lo que representaba un retroceso para las metas de crecimiento económico.

Se asistía así, a un escenario en el cual el Estado debía responder a los retos del crecimiento económico interno, a mejorar los niveles de vida de la población, fomentar el empleo, eficientar la producción, elevar la productividad, mejorar la distribución del ingreso; en suma, promover un desarrollo social y económico duradero; Y en lo externo, vincularse a otros países y regiones para participar en la nueva dinámica de la economía internacional, ahora globalizada.

Las transformaciones del Estado mexicano aparecen asimismo ubicadas dentro de las directrices del neoliberalismo internacional, proclamado tradicionalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), cuya propuesta fundamental gira en torno a la disminución del papel del Estado en la economía y a enaltecer el papel del mercado como motor del progreso y bienestar económico, y para garantizar la libre movilidad de capitales por todo el mundo. De esta manera, la reforma mexicana es una reforma neoliberal que se impuso como la opción para un nuevo modelo económico; para un nuevo proyecto de modernización del Estado y del país.

Por ello, desde el primer momento en que se aplicaron los primeros programas de estabilización económica, la política neoliberal tuvo por blanco constreñir y menguar las capacidades y funciones económicas y sociales del Estado a través de un desmantelamiento progresivo de las instituciones de la administración pública, que habían constituido el basamento del anterior modelo económico.

La reestructuración de la gestión estatal es asimismo abordada en el contexto de la reforma del Estado. La reforma surge como la necesidad por modernizar al Estado, por adecuar sus instituciones y prácticas a los nuevos momentos de la realidad económica, política y social. La reforma del Estado se ubica también en el marco neoliberal, tras cuestionar la acumulación de desaciertos en el manejo de la política social y económica, y la excesiva burocratización y desbordamiento del protagonismo estatal. La reforma del Estado en la economía fue concebida como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales. La economía se constituyó así, en el área que más cambios experimentó a raíz de la reforma. La escasez de recursos y la necesidad de disponer de financiamiento para el desarrollo del país, hicieron del ámbito económico la prioridad de la acción reformadora, y la justificación para la aplicación de los programas de estabilización económica.

A la par que las reformas se imponían la gestión estatal fue cediendo más a la liberalización y privatización de la economía y la reorientación del crecimiento hacia el comercio exterior. El reto era crecer con estabilidad y superar el modelo de sustitución de importaciones para acceder a la conformación de una estructura económica sólida con capacidad de respuesta satisfactoria a los problemas esenciales del desarrollo económico.

Para los noventa, el perfil de la gestión económica del Estado mexicano se redefinió con mucha más precisión para delinear políticas tendientes a una mayor disminución de la participación de la administración pública en la economía, al saneamiento de las finanzas públicas, desregulación, privatización y un proceso de internacionalización de la economía que impulsa la apertura comercial. Bajo la estrategia de la modernización económica se buscaba consolidar un sistema económico que apoyado en la estabilidad macroeconómica, elevase la productividad, así como una mayor competitividad de las exportaciones nacionales, y en el mismo sentido, ser capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana.

Sin embargo, conforme las reformas avanzaban la gestión estatal quedó presa de los vaivenes económicos que los gobiernos experimentaban coyunturalmente, sin delinear de manera clara una visión amplia del desarrollo y del crecimiento económico, producto de la ausencia de un marco de referencia económico creíble y sostenible en el largo plazo. De esta manera, la administración pública tendió a acumular rezagos en los ámbitos social y económico. En este sentido, se puede decir que el marco neoliberal no permitió al Estado la formulación de una estrategia económica consecuente con los fundamentos esenciales de un desarrollo solidario necesario para propiciar el bienestar general de la población, sobre las bases productivas y duraderas de una economía nacional con posibilidades de crecer sostenidamente. Consideramos que las grandes reformas económicas de los últimos dos sexenios 1988-2000, no han constituido una base firme para sustentar un desarrollo económico y social de largo plazo al juzgar por los resultados ofrecidos, que nos hagan pensar como suficientes las reformas económicas emprendidas. El retraso para adecuar las políticas económicas y sociales a las reales necesidades del desarrollo puede interpretarse como una falta de capacidad gubernamental que se mide por los problemas de pobreza, salud, educación, desarrollo científico, infraestructura, distribución del ingreso, solidez de las instituciones, etc. El hecho de que el Estado mexicano haya sido inefectivo en la promoción de una forma viable de desarrollo social y económico representa a la vez, una falla de gobierno y por tanto, una falla de la administración pública.

Es dentro de este contexto, que el propósito de esta investigación es estudiar y analizar los alcances que la gestión económica del Estado y la administración pública mexicana han tenido, a partir de su proceso de reestructuración y reforma, medido por su contribución en el desarrollo nacional. Asimismo, estudiar los cambios experimentados por la administración pública a partir de la reforma y de la evolución de la actividad económica del Estado Mexicano. Lo anterior, particularmente analizado durante la década de los noventa.

Consideramos que la gestión pública de la economía enfrenta en la actualidad importantes desafíos que la reforma no atendió: la alta concentración del ingreso, la difícil situación del sector agropecuario, el escaso financiamiento de la banca, el rezago en la generación de empleos, la concentración regional del crecimiento económico, la escasez de desarrollo tecnológico, etc. Y en el ámbito social: la desigualdad y la pobreza extrema, la carencia todavía en servicios básicos en salud, en alimentación, vivienda, educación, cultura, etc. Esta situación condiciona la legitimidad de la gestión gubernamental; por lo que la actuación del gobierno y la administración pública debe estar enfocada ahora, dentro de una agenda de políticas de gobierno, a revertir estas tendencias que bien se pueden encaminar a la agudización de la desigualdad, al aumento de la pobreza, el desempleo y la amenaza de la violencia social.

Lo anterior nos hace pensar en la necesidad de ubicar la gestión estatal en el marco de un nuevo planteamiento del Estado y de la administración pública, que no puede ser otro sino el del fortalecimiento del Estado, de sus instituciones, de su rectoría económica y de su capacidad de gestión. Al ser el Estado una organización cuya membresía es universal, el perfil de su función promotora y solidaria debe ser artífice fundamental para dar tratamiento a los retos del desarrollo nacional, partiendo de la base realista de una economía estable que genere los recursos para ello. Lo cual implica reconocer que el Estado contemporáneo debe ser un ente articulador de esfuerzos para promover el desarrollo democrático, así como el bienestar general y la equidad. Se debe contar, por ello, con una gestión buena y transparente de gobierno y también con razonable capacidad en el gobierno y en la administración pública.

El esfuerzo del sector público en la economía es, en este sentido, para establecer las bases objetivas que coadyuven al crecimiento y progreso social, por esta razón su intervención es necesaria. El sector público no puede ser desplazado de las áreas, funciones o actividades que representen intereses colectivos y nacionales, a los que se debe servir por encima de los intereses de mercado. Al Estado y a la administración pública corresponden los nobles propósitos de la procuración del bienestar general, del bien común. Y ello es un asunto de gestión pública, de decisión política, de democracia y de desarrollo nacional.

Conscientes de que los problemas y retos del desarrollo no podrán ser superados si no existe un Estado eficaz que impulse y promueva los cambios, y que dé continuidad a los objetivos nacionales de crecimiento y bienestar, los problemas y rezagos no podrán ser superados. Un Estado fortalecido institucional y administrativamente es condición para ello. Los cambios deben partir de su fortaleza y no a causa de su debilidad.

La estructura de la investigación la componen seis capítulos. En el primer capítulo, referido al marco teórico, se aborda el significado de la gestión económica, se analiza la importancia del papel del Estado en la economía, las funciones que le corresponden, y los fundamentos e importancia de la administración pública en el proceso de gestión económica.

En el capítulo segundo, se hace un breve análisis, a manera de marco histórico general, sobre la evolución del Estado mexicano en el contexto de su actividad económica. Asimismo se describe la caracterización del Estado mexicano y posteriormente, se

analizan las etapas del desarrollo económico del país a partir del período cardenista, hasta concluir con la etapa del auge petrolero de 1976-1982, conocida también como la administración de la abundancia.

El capítulo tercero titulado: "El Estado, la economía y la administración pública en los ochenta", aborda la problemática de la gestión estatal a partir de la cual se derivan los orígenes de la transformación y reestructuración del Estado y la administración pública mexicana, proceso enmarcado en las corrientes del pensamiento neoliberal, dando origen también al proceso de reforma del Estado. Se estudian los programas de estabilización económica - después del colapso de 1982 -, sus objetivos, costos y resultados, así como el proceso inicial de reformas de la reestructuración de la gestión estatal cuyos ámbitos son la apertura comercial, el redimensionamiento del sector paraestatal - que da inicio a la privatización -, entre los aspectos más sobresalientes.

El capítulo IV: "La reforma del Estado en la economía y la administración pública." Este capítulo analiza el planteamiento de la reforma del Estado en México, como una manera para redefinir los objetivos, los ámbitos y las formas de intervención y regulación de la gestión estatal, a partir de la evaluación y crítica que se hace del desempeño económico del Estado. En lo económico, la crítica fue la ineficiencia del aparato productivo, la ineficiencia del proteccionismo, la crisis fiscal, etc., lo que marcó el cambio definitivo para las reformas que buscaban redefinir las funciones del Estado mexicano. Se estudia así, los ámbitos de la reforma económica y el papel de la administración pública en dicha reforma, el marco conceptual y el marco histórico de la reforma.

En el capítulo V: "La gestión económica en los noventa (El régimen de Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994)", se estudia lo que es propiamente el proceso de la reforma económica del Estado mexicano, en cuyo contenido la gestión estatal termina por redefinir un nuevo modelo económico como proyecto de modernización nacional. El fuerte impulso a la economía de mercado y las tesis neoliberales fueron aplicadas sistemáticamente, propiciando que los agentes económicos privados participen cada vez más en el desarrollo económico nacional, lo que fue en detrimento de la conducción económica del Estado, y bajo la lógica de sanear la economía y alcanzar el desarrollo social a través de las fuerzas del mercado. La administración pública sería gradualmente acotada en sus funciones económicas y en el alcance de su responsabilidad social. Los rubros tratados en este capítulo son: el proyecto de modernización nacional, la modernización económica, el manejo de la política social, la regulación y desregulación de la actividad económica, la reforma financiera y la reprivatización bancaria, la apertura comercial, la política de privatización, la inversión extranjera, y como punto final se hace un balance general de la gestión económica de este gobierno, que describe los limitados alcances del proyecto de modernización nacional y la falta de respuesta gubernamental a los problemas sociales.

Por último, en el capítulo VI: "La gestión económica en la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León", se analizan las causas que dieron origen a la nueva crisis económica - financiera de México en 1994-95, y que muestra la fragilidad del modelo económico proyectado por el régimen salinista, así como los cuestionamientos al esquema de modernización económica. La gestión económica de nueva cuenta marcharía sobre la

premura de las circunstancias, sin una orientación objetiva del desarrollo. El indispensable proceso de reformas - como se reconocería - mostró deficiencias que limitaron el desempeño económico gubernamental. Los apartados de este capítulo son: los prolegómenos de la nueva crisis financiera, la crisis económica de 1994-95, los programas anticrisis, los objetivos económicos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y el análisis del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide), asimismo se analiza la crisis del sistema bancario; Y finalmente, se hace referencia a algunos resultados específicos, como balance final de la gestión económica del Estado y la administración pública mexicana, desde la perspectiva de la eficacia gubernamental mostrada para generar el desarrollo económico y social durante la última década. Como parte final de este capítulo, se hace mención a la necesidad de contar con un nuevo planteamiento o medidas del Estado y la administración pública como propuesta y alternativa a las necesidades de desarrollo que hoy reclama el país.

Por ultimo, se abordan las conclusiones de esta investigación y se sugieren algunas recomendaciones. Asimismo se describe la bibliografía y hemerografía consultada.

CAPITULO I MARCO TEORICO.

1.1 LA GESTION ECONOMICA.

1.2 PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

1.2.1 EL ESTADO BENEFADOR.

1.2.2 EL ESTADO NEOLIBERAL

1.3 FUNCIONES ECONOMICAS BASICAS DEL ESTADO.

1.4 LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA
GESTION ECONOMICA.

1.1 LA GESTIÓN ECONOMICA

Si por economía entendemos - en su definición más amplia - el estudio de la forma como se producen, distribuyen y consumen los recursos escasos para satisfacer las necesidades y deseos materiales de los hombres y las sociedades; la gestión económica tiene que ver con el proceso o conjunto de acciones indispensables que permitan lograr que esa producción, distribución y consumo alcance los niveles deseados para proporcionar el bienestar que la sociedad demanda. En este sentido, la gestión económica alude más a los medios administrativos, económicos, políticos y jurídicos de que se disponen para alcanzar el o los objetivos de bienestar propuestos.

Las decisiones sobre la utilización óptima de los recursos y de los objetivos más convenientes de la actividad económica es algo que compete a las autoridades políticas que conforman el gobierno de una sociedad.

"En general, se estima que el objetivo de las actividades económicas es maximizar la utilidad dentro de la limitación de los recursos, y que esa utilidad será mayor cuanto mayor sea el consumo de los bienes y servicios." 1)

Por otra parte, el desarrollo de la actividad económica va también íntimamente ligada a la existencia del Estado. No existe, en este sentido teoría alguna que niegue que el Estado nunca ha desempeñado papel alguno en la economía. Los mismos gobiernos de "laissez-faire" 2) no vacilaron en aplicar algún tipo de mecanismo para controlar o promover algún aspecto económico, (la corrección de fallas del mercado en última instancia).

"Entre las diversas teorías sobre el origen del Estado hay varias que subrayan los factores económicos; se describe al Estado como resultante de la organización social de la economía en un determinado nivel de eficacia productiva y distributiva." 3)

La evolución histórica del Estado ha puesto de manifiesto, de esta manera, que Estado y economía obedecen a un proceso fluido, dinámico y muy complejo, en el que también están imbricadas las relaciones con la política y la sociedad. En la dinámica de las sociedades modernas la capacidad del Estado de proveer una dirección -gestión- para implantar una reforma económica, política y social; y de afectar positivamente a la política, a la economía y a la sociedad, es algo que hoy se admite como una oportunidad para que los Estados eficientes y disciplinados consigan niveles más altos de desarrollo y bienestar económico.

- 1) Enciclopedia de las Ciencias Sociales, V.4, "Art. La Economía", Ed. Aguilar, Madrid, España, 1979, Pág. 59
- 2) El término "laissez-faire" expresa que existe un orden natural en el que las cosas se rigen por sus propias leyes por lo que no es necesario intervenir en su desarrollo. Literalmente significa dejar hacer y es la expresión más clara del liberalismo económico. Se le identifica con la libertad individual y con la idea del mercado libre como la mejor forma para la asignación social de recursos. En "La Economía y el Nuevo Estado" Ed. Col. Nac. De Economistas, Nueva Época, V.I Num.3, Abril-Junio de 1997, México. Ver Glosario.
- 3) Enciclopedia de las Ciencias Sociales...op. cit. Pág. 463

Las tareas del Estado en materia de gestión económica están directamente relacionadas no sólo con la utilización óptima de los recursos, sino también con la forma de mejorar las condiciones sociales de existencia de las mayorías. Ello supone que la imagen tradicional de una economía guiada por un buen gobierno hacia la búsqueda del interés común, puede ser enfocada de una nueva manera; esto es, con un Estado con capacidad de respuesta oportuna a las necesidades de una sociedad más informada, participativa y por ello, más demandante.

"Por imperativo de Estado, el bienestar social no puede ser asunto del mercado. Se vincula el mismo (el bienestar social), con el vigor de la vida pública del Estado y con una sana conservación política. Es claro que un Estado es prospero cuando sus habitantes tienen una vida útil y productiva. Un Estado tiene riqueza si su población alcanza el desarrollo material, intelectual y moral. Un Estado finca el desarrollo de la sociedad no en políticas de austeridad y disciplina, sino impulsando (diríamos gestionando) políticas de crecimiento, fomento, estímulo y equidad social." 4)

De lo anterior, podemos concluir entonces, que la gestión económica del Estado es para promover el crecimiento y la planeación del desarrollo. Tiene que ver, por lo tanto, con el papel que desempeña el Estado en la economía en un momento histórico determinado. Comprende la utilización de medios administrativos e institucionales para dar tratamiento a las demandas y necesidades de carácter político y social. Busca influir en los programas de distribución de la riqueza, gasto social, infraestructura, educación, salud, productividad, y en general en todas aquellas actividades que se juzgan indispensables para la armonización del desarrollo. La gestión económica del Estado, como parte de la gestión pública:

" ... requiere ubicarse en la complejidad de los nuevos contextos. Tiene que significarse porque sus capacidades deben contribuir para que las condiciones de vida en la sociedad contemporánea sean mejores y continuas.

Los retos de la gestión pública se enlazan con el destino de los países, con la seguridad del Estado y con el desarrollo de la sociedad. Su responsabilidad es política, económica, social y cultural. No es un tipo de gestión simple, sino fundamentada en las carencias, logros y contradicciones de la vida social ...

En este sentido, la gestión pública (y económica) puede considerarse como un sistema de dirección, conducción, persuasión, cooperación y articulación de esfuerzos que tienen por objeto gobernar y administrar con sentido público-social. " 5)

4) Uvalle Berrones, Ricardo, "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", Ed. Inst. de Admón Pública del-Edo. de México, Universidad Autónoma del Edo. de México, México, 1997 Pág.107

5) Ibid. Pág. 139

1.2 PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Desde el surgimiento mismo del Estado como tal, el problema de la intervención de este en la economía siempre ha estado presente. Todo sistema económico ha requerido en mayor o en menor grado, de la necesaria presencia del Estado para conducir la actividad económica de los distintos individuos o agentes económicos que intervienen en ella.

En el siglo XVI, con el surgimiento de los Estados nacionales, por ejemplo, el Estado debía crear y preservar un espacio - en nuestros días hablaríamos de un mercado nacional - para el desarrollo de su actividad comercial e industrial, tanto para la producción y el consumo internos como para la exportación; esto es, para el intercambio con otros.

"La función comercial, que empieza a desplazar a la agricultura como actividad preponderante y a la tierra como el factor determinante de la riqueza, activa los mecanismos de la economía monetaria y en el plano de las nuevas unidades económicas estatales se abre paso la idea de que la riqueza se representa por la acumulación de metales preciosos. A esta manera de entender la función acumulativa del Estado se le denominó mercantilismo, que es por decirlo así, la ideología del Estado nacional en sus principios." 6)

La ideología mercantilista permitió, de esta manera, el desarrollo de un conjunto de acciones por parte del Estado para realizar directamente algunas actividades económicas y regular otras. Aparecen así ciertas formas de intercambio estatal en el que quedan monopolizados la extracción de metales preciosos como la principal fuente de riqueza nacional.

El desarrollo subsecuente del mercantilismo permitió la formulación de acciones reguladoras expresadas en ordenanzas que fijaban reglas y límites para las actividades de los particulares. Las decisiones del Estado en el ámbito económico van regulando así en un sentido más o menos ordenado, las distintas actividades económicas.

"Pero muchos de los actuales problemas económicos de los Estados tienen su origen en ese surgimiento del Estado nacional. La discusión entre proteccionismo y apertura de las fronteras del Estado para el comercio es un problema que se origina en el siglo XIV. Los Estados normalmente lo han resuelto de manera pragmática al buscar toda libertad para sus exportaciones y todas las restricciones posibles para las importaciones que les generen dificultades económicas internas." 7)

6) Andrade Sánchez, Eduardo. "Teoría General del Estado". Ed. Harta, México, 1987, Pág. 142

7) Ibid. Pág. 143

Con el tiempo, las intervenciones del Estado en la economía han variado tanto en amplitud, intensidad y temporalidad. En el mismo sentido, se han desarrollado diversos enfoques teóricos y perspectivas analíticas sobre el intervencionismo económico estatal. De estos enfoques y perspectivas analíticas interesa destacar aquí, de manera breve, el del Estado benefactor o Estado del bienestar y el sustento teórico del Estado neoliberal.

1.2.1 El Estado Benefactor.

La irrupción de la crisis económica de 1929 cimbró los cimientos de la estructura económica del capitalismo mundial. El fenómeno que sacudió a las economías del mundo desarrollado y subdesarrollado fue visto como una señal de alerta que dio origen al replanteamiento y función del Estado dentro de los sistemas económicos nacionales. El surgimiento del Estado benefactor tiene como un antecedente la problemática originada por la depresión económica de 1929.

"Fue además una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión, cuestión que lo llevaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado de bienestar - o benefactor - no desarrolló una teoría económica propia; sin embargo se ha reconocido que tomó su cuerpo teórico... de la vertiente económica keynesiana (propugnaba la intervención del Estado para sustentar la demanda y asegurar un alto nivel de pleno empleo)... " 8)

En términos generales, el planteamiento económico keynesiano consideraba como favorable y necesaria la intervención del Estado en la economía para garantizar el crecimiento económico y el empleo. Keynes -John Maynard- supuso que la manipulación de la demanda a través de inyecciones discrecionales de gasto público permitiría remontar la fase depresiva de la actividad económica. Este pensamiento justificaba plenamente la utilización de los recursos del gasto público para alcanzar tales propósitos.

Sobre estas bases teóricas el Estado benefactor se constituyó en el principal motor del crecimiento económico incorporando nuevos elementos económicos y también políticos (gasto público, emisión monetaria, etc.) para mantener estable la demanda global de bienes y servicios.

"El logro más importante del Estado del bienestar fue constituirse en una forma de pacificación social, teniendo como componentes principales: 1) la obligación explícita jurídica y política que asume el Estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y 2) el reconocimiento explícito formal y legal de los sindicatos como interlocutores de la negociación colectiva, no sólo en los - aspectos contractuales laborales, sino en la formulación de la política económica y de los planes de gobierno. Así, el modelo creó las condiciones sociales y económicas que permitieran el establecimiento de un círculo "virtuoso" que combinó crecimiento económico de la productividad y de los salarios reales, en el marco de una distribución del ingreso cada vez más equitativa, lo que favoreció además un entorno progresivamente democrático y un régimen de libertades políticas." 9)

8) Ayala Espino, José. "Diccionario de Economía Pública". Ed. Fac. de Economía, UNAM, México, 1997, Pág. 28

9) *ibid.* Pág. 28-29.

La modalidad y caracterización precisa que asumió el Estado del bienestar tuvo variadas formas, de acuerdo con la combinación de factores, las formas específicas de arreglo social, el sentido social y político de las prestaciones, el mercado de trabajo, según las condiciones específicas de cada uno de los países. El modelo del Estado del bienestar, sin embargo, tuvo su gran fractura a partir de la década de los setenta en donde se percibe ya una gran crisis que lo conduciría a su desmantelamiento y sustitución por las políticas del libre mercado, esto es, por el neoliberalismo.

A groso modo la crisis del Estado de bienestar se expresó en los procesos de gobernabilidad, legitimidad y crisis fiscal. Procesos que asimismo, señalaron un nuevo replanteamiento y reestructuración del Estado en la actividad económica. En América Latina, por ejemplo, fenómenos como el endeudamiento externo, las altas tasas de inflación, el creciente desempleo, el déficit público, el bajo crecimiento del producto, el déficit externo, entre otros factores, fueron la expresión dramática de la crisis del Estado del bienestar.

De esta manera, se retomaron las tesis liberales clásicas. Dichas tesis pedían limitar el papel del Estado en la economía, la eliminación del proteccionismo, etc. De cualquier manera, la idea del Estado benefactor estuvo sustentada en las tesis keynesianas, y en la certeza de los regímenes políticos de que el Estado era el rector de la economía, encargado del bienestar social, atendiendo renglones prioritarios como los de salud, educación y empleo.

1.2.2 El Estado Neoliberal.

Contrario a lo que plantea el Estado del bienestar, las tesis del neoliberalismo postulan la no intervención del Estado en la economía. Los fundamentos del neoliberalismo están sustentados, sin duda, en los postulados del economista clásico Adam Smith (1723-1790), identificado como el pionero del liberalismo económico. Adam Smith:

"Formuló un conjunto de ideas que favorecen el máximo de libertad en el orden económico, libertad máxima para intercambiar derechos de propiedad y establecer contratos. Ello supone la libre contratación del trabajo, la libertad de comercio de bienes y la libre circulación de capitales; todo esto sin más intervenciones del Estado que las consideradas indispensables (defensa, moneda, hacienda y relaciones exteriores), de modo que las voluntades de cada uno con sus decisiones de conseguir su propio interés individual, hacen posible el óptimo de bienestar, sin otra dirección que la mano invisible que guía su conducta." 10)

Para el liberalismo económico el mecanismo más eficiente de asignación de recursos es el mercado. Por lo tanto, se rechaza la necesidad de los arreglos institucionales y, en general, de intervenciones estatales. En consecuencia, los únicos objetivos válidos atribuidos al Estado son mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y la eficiencia, como condiciones necesarias para lograr la maximización de la utilidad individual.

Para el pensamiento económico liberal hay un orden natural de las cosas, sujetas sólo a sus propias leyes, por lo que es deseable dejar que funcionen por sí mismas, sin ponerles regulación alguna. Este "laissez-faire, laissez-passe", sintetiza la formulación más clara del liberalismo económico. Literalmente significa dejar hacer, dejar pasar, y sugiere que nadie deberá intervenir en las decisiones individuales, porque estas conducen al bienestar social.

Finalmente, para esta doctrina la superioridad del mercado y competencia económica garantizan mecanismos de coordinación, y sólo admite la intervención del Estado como mecanismo de última instancia para corregir distorsiones del mercado, la defensa de los derechos de propiedad, los contratos y el mantenimiento de la cohesión social y política, la defensa de la soberanía y la seguridad nacionales.

Los fundamentos de las tesis liberales son retomados en la época contemporánea, específicamente a mediados de la década de los setenta, los ochenta y durante los noventa, son a su vez, el sustento ideológico de lo que se ha dado en llamar neoliberalismo.

10) Ibid. Pág. 347

El neoliberalismo es un concepto cuyo uso se ha extendido para denotar la vuelta de un nuevo liberalismo económico y el embate contra el llamado Estado del bienestar, las políticas keynesianas y las acciones de intervencionismo estatal. De esta manera, en contraposición a las políticas de protección se retomaron las tesis del liberalismo clásico en la aplicación de las nuevas políticas económicas.

De manera sintética, las ideas básicas que sustenta la política neoliberal pueden expresarse en los siguientes puntos:

1. El bienestar social se lograra a través de la libertad individual.
2. La igualdad de los ciudadanos posibilita el acceso a las oportunidades.
3. El neoliberalismo no permite una actividad preponderante y relevante del gobierno. El gobierno debe ser "discreto" en sus funciones.
4. El proyecto neoliberal sólo puede darse a través de un proyecto demócrata en el que exista libertad individual con libertad política.
5. Se considera que el mercado es el mecanismo que de manera "eficiente" ordena los procesos económicos.
6. El gobierno debe fijar límites a sus funciones económicas. El crecimiento económico es producto de la libertad empresarial, y de la iniciativa individual.
7. El pensamiento neoliberal culpa a la intervención del Estado en la economía como la causa de todos los males.
8. Las políticas neoliberales abogan por la desregulación y privatización, como medios para eficientar el mercado. 11)

Sobre estas ideas es como la estrategia neoliberal ha estructurado sus políticas económicas. Dichas políticas consideran necesaria la reducción del papel económico del Estado, de manera que la regulación de la actividad económica queda en manos del mercado.

Por otra parte, las críticas que se han hecho al neoliberalismo se han centrado básicamente en la necesidad de reconsiderar el papel del Estado en la promoción del desarrollo y el crecimiento económico.

"Por esta razón, para desvanecer equívocos es preciso dejar bien sentado que existen dos formas nitidamente diferenciadas de protección y conducción de la economía. Una defiende los intereses de grupos minúsculos, frustra el desarrollo económico y mantiene el atraso o el estancamiento. Otra muy distinta es la gestión del Estado que acelera el progreso nacional y eleva el bienestar de la población ... En el Estado y no en la empresa privada, se halla la fuerza motora del desarrollo económico, cuando el poder público está al servicio de la comunidad." 12)

11) Guillen Romo, Héctor. "La Contrarrevolución Neoliberal". Ed. Era. Págs.13-22

12) Cholvis, Francisco. "La Función del Estado en la Economía", Ed. Cuenca, Buenos Aires, Argentina, 1980, Págs. 4-5

Efectivamente, la conducción y desarrollo de la economía es una tarea tan compleja y delicada que su gestión no puede quedar al libre albedrío de los agentes privados. La participación del Estado en los problemas nacionales - progreso, bienestar, soberanía - se juzga indispensable; además de atenuar los defectos que la economía de mercado no es capaz de solucionar.

1.3 LAS FUNCIONES ECONOMICAS BASICAS DEL ESTADO.

De acuerdo con el profesor José Luis Ayala Espino, el Estado es la creación institucional más importante de la época moderna. La intrincada sofisticación económica aunada a la complejidad social e institucional en que se desenvuelven las economías contemporáneas sólo pueden ser comprendidas a partir del papel del Estado.

" De cualquier modo que se analice al Estado, el dato relevante y contundente es que este alcanza una importancia significativa, por su tamaño y características, en prácticamente todas las economías y sociedades del mundo.

El Estado es una organización económica pero también, y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En este sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva. El papel del Estado, además, no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos." 13)

Las funciones en la vida económica incorporan también, relaciones complejas que se dan entre el mercado, el Estado y las instituciones, relaciones que sintetizan funciones económicas y políticas a la vez. En la dinámica de este proceso el Estado asume un papel catalizador importante pues tiene que ver no sólo con la economía, sino también con la política y el ámbito social conformándose así una esfera de relaciones complejas. En este marco, el desarrollo económico no sólo es producto de las operaciones económicas que se dan en el mercado y el sector privado, sino también de la responsabilidad del Estado para producir los bienes y servicios, las leyes y normas, el bienestar social, y la infraestructura que proporcione. De esta manera pues, interesa destacar aquí - por los propósitos de la investigación- las funciones económicas del Estado, sin pretender demeritar la importancia de sus funciones políticas y sociales.

Aunque es difícil determinar explícitamente cuáles son las funciones que deben corresponder al Estado en el ámbito económico; cuestión en la que no hay acuerdos comúnmente aceptados. Si podemos plantear un marco de referencia que nos permita visualizar, lo que en mayor o en menor grado, se acepta como tareas económicas del Estado. Dando como evidente, pues, que la intervención del Estado en la economía es necesaria, el profesor Ayala Espino menciona como las funciones básicas del Estado las siguientes:

13) Ayala Espino, José, "Límites del Mercado, Límites del Estado", Ed. INAP., México, 1992, Pág. 13

"La función clásica que se atribuye al Estado es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica, y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) y en el marco jurídico e institucional que el Estado fija. Esta función básica tiene como gran objetivo alcanzar los beneficios que se derivan de la cooperación económica... Esta función del Estado da cuenta de la complejidad y extensión de su papel en la economía." 14)

De esta función básica se derivan cuatro funciones esenciales:

- 1 Asignación eficiente de recursos para la provisión de bienes públicos y corrección de externalidades - fallas ocasionadas en el mercado -. Cuando se producen fallas en el mercado estas pueden ser macroeconómicas y microeconómicas; en el primer caso el Estado tiende a buscar la estabilidad mediante el manejo de la política fiscal y monetaria entre otras variables. En el segundo caso, en el que están presentes las externalidades, el Estado busca, además de producir los bienes públicos, regular la provisión de bienes privados, por medio de los organismos públicos necesarios, y creando la obra pública y la infraestructura necesarias. Todo ello para mejorar la asignación de recursos.
- 2 Coordinación macroeconómica en la perspectiva de alcanzar niveles óptimos de empleo merced a la estabilidad y el crecimiento económico. El Estado tiende a impulsar el crecimiento económico mediante el manejo de la política sectorial, comercial, de promoción de la inversión y el ahorro."El Estado es una institución ubicada estratégicamente para lograr cambios deliberados y para conducir las economías nacionales, en términos de la soberanía e independencia, de cara a la internacionalización y la globalización económica por medio de las políticas externas: proteccionistas, promotoras de exportaciones, moduladoras de la inversión extranjera, etc." 15)
- 3 Regulación económica mediante leyes e instituciones. El Estado genera y a la vez vigila el cumplimiento de las leyes en renglones económicos tales como regulaciones y contratos y reglamentos, necesarios para garantizar las relaciones mercantiles entre los distintos agentes económicos.
- 4 El Estado tiene la función de promover la distribución del ingreso por razones de eficiencia y de justicia social. El desarrollo de esta función tiene por objetivo mejorar de manera permanente mediante la distribución equitativa del ingreso los niveles de bienestar general de la población. Desde otro punto de vista, las políticas distributivas del Estado están referidas no sólo a razones éticas, de eficiencia y de derechos sociales, sino también para la legitimación del propio Estado. El siguiente cuadro resume las funciones básicas del Estado.

14) Ibid. Pág. 80.

15) Ibid. Pág. 5.

CUADRO No. 1.1

FUNCIONES ECONOMICAS DEL ESTADO

<u>OBJETIVOS</u>	<u>INSTRUMENTOS</u>
1) Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etc.
2) Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación públicas, subsidios y transferencias
3) Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica
4) Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, comercial, agraria, etc.
5) Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones.	Promoción de leyes económicas y Creación de instituciones públicas, a través de los poderes legislativo y judicial.

FUENTE: Ayala Espino, José. "Economía Pública." Ed. Fac. de Economía, UNAM, México, 1997, Pág. 27

En conclusión, hemos visto como la idea de intervención del Estado en el sistema económico es un factor indispensable, unas veces para la promoción y, otras más, para su regulación; idea que ha sido comúnmente aceptada, si bien discutida en su alcance, por los pueblos desde que el Estado existe, como una de sus funciones necesarias. De lo que podemos deducir que el carácter preponderantemente económico del Estado, en sus distintas etapas de desarrollo, es el resultado de la actividad económica de la sociedad que señala los grados de intervención del Estado.

Comprendidos pues, la naturaleza del Estado y las funciones que tiene que desempeñar en el ámbito económico; en los siguientes apartados explicaremos la importancia de la administración pública y el papel que desempeña en la gestión económica del Estado.

1.4 LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La administración pública, en su sentido disciplinario, es una rama de la ciencia administrativa cuyo ámbito de actuación tiene que ver con la actividad económica, social y política que realiza el Estado para cumplir con su objetivo universal de conducción y desarrollo de la sociedad.

"La importancia de la administración pública crece a medida que la sociedad civilizada aumenta su complejidad y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas. Al diversificarse los intereses de los distintos sectores sociales se incrementa la dificultad de conciliar los desacuerdos y de solucionar los conflictos; como resultado, la sociedad se hace más dependiente de su sistema político para manejar sus contradicciones, mantenerse integrada y desarrollarse; a su vez, el sistema político depende más de la administración pública para conciliar intereses opuestos y satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales. En la actualidad, es difícil que exista algún aspecto de la vida humana que no involucre a la administración gubernamental o no incremente el control público sobre los intereses privados."¹⁶⁾

Es así como la administración pública ha adquirido un desarrollo que le posibilita el entendimiento de los procesos que están referidos a las acciones del Estado y de sus actividades y funciones y, en general, de su mayor complejidad, ello ha obligado a que la administración pública se interese por un mayor número de temas y problemas. Pero su actividad va más allá de las meras labores administrativas al adquirir una papel más decisivo en la gestión económica, política y social. En este sentido, si el Estado tiene como propósito la conducción del desarrollo económico, corresponderá a la administración pública establecer los mecanismos necesarios para garantizar tal propósito, en los niveles más convenientes posibles.

Dentro de esta perspectiva, la mejor administración pública será aquella que en términos de oportunidad, eficiencia y bajos costos, le permita al Estado conducir el desarrollo económico - en su sentido amplio y democrático - en un clima de libertad, justicia y paz social. La administración pública se convierte así, en el principal instrumento para promover el cambio social hacia la integración nacional y el bienestar económico de la población.

La administración pública como disciplina social guarda estrecha relación con la economía y la ciencia política. Su preocupación fundamental es el estudio de las instituciones y organizaciones que componen los aparatos administrativos del gobierno. De esta manera, la administración pública nos enseña a analizar y prescribir la acción gubernamental con la cual se reanima al Estado para alcanzar mejores niveles de desarrollo. En este sentido, su acción es para dinamizar las energías sociales garantizando la convivencia social, política y económica. Si este proceso se trunca, la administración pública trunca en mayor o menor grado la consecución de los objetivos del Estado.

16) Ayala Espino, José Luis. "Diccionario de Economía ... " Op. Cit. Pág. 49

1.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA GESTION ECONOMICA.

Considerando que la administración pública se refiere en general al conjunto de acciones sociales, económicas y políticas en la que está involucrada la actividad del gobierno para dar cumplimiento a los fines del Estado. Es, en síntesis, el instrumento que ejecuta las decisiones del Estado. En el ámbito económico el papel de la administración pública tiene que ver fundamentalmente con el cúmulo de actividades que hagan posible el progreso económico y el bienestar social, a partir de la utilización óptima de los recursos disponibles y del manejo de una política económica ¹⁷⁾ impulsora del desarrollo económico integral. Este debe ser el propósito de la gestión económica del Estado, en donde la administración pública se convierte en la institución que busca el interés de la colectividad. Esto significa que las actividades económicas de la administración pública han adquirido tal importancia que constituyen el soporte que impulsa la economía de un país.

"En cualquier sitio y época, la eficacia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarse en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios resultan efímeros y, a veces, contraproducentes. El despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes." ¹⁸⁾

El curso de los acontecimientos económicos modernos, en los que las crisis periódicas han venido a demostrar que un crack financiero pone en situación difícil la estabilidad de una nación, ha ejercido influencia extraordinaria para aceptar que el Estado y su administración pública deben asumir la gestión de una política económica de acuerdo con las necesidades y anhelos de la nación, trayendo como consecuencia un incremento en el nivel de vida general, rango por el cual son tasados los pueblos en la tabla internacional de los valores políticos actuales.

Teniendo como objetivo el interés público, el Estado orienta la gestión económica en un sentido u otro, política que en cada caso particular puede favorecer ya sea a la agricultura, la industria, la minería, el comercio, la grande o pequeña empresa, etc., atendiendo a las circunstancias o necesidades más relevantes del momento. Este tipo de actividad ha sido aceptada por todos los gobiernos, independientemente del partido o grupo social que asuma el poder. La importancia, nuevamente, de la administración pública para racionalizar este tipo de gestión es un hecho que hoy se reconoce mas que como problema político, como necesidad objetiva y responsabilidad ineludible del Estado.

17) Por política económica se entiende el conjunto de acciones que aplica sistemáticamente el Estado para dar cauce y alcance a los objetivos de producción, distribución y consumo. La política económica regula la forma particular de la organización económica y política de una sociedad determinada. El Gobierno, como parte operativa del Estado, ejecuta la política económica específica durante el tiempo que dura su gestión. Labra, Armando. "Para Entender la Economía Mexicana". Ed. Diana, México, 1992, Págs. 13-14.

18) Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública." V.I Ed. F.C.E. México, 1975, Pág. 15

En este ámbito de actuación - el económico - Estado y administración pública conforman el escenario para la elaboración de consensos, acuerdos, planes, programas y acciones diversas que sustenten la vida económica de la nación.

Dentro de este marco general, la integración política y social de un país sólo es posible por la armonía social en conjunto; pero esto resulta imposible de conseguir sin el mínimo de bienestar económico y este depende, una vez más, de las decisiones del Estado y de su institución ejecutora, la administración pública.

" Ahora bien, existen situaciones de hecho en que el gobierno no cuenta mucho dentro de la dinámica económica. En momentos de intensa actividad privada y gobierno débil, las formas de organización, los métodos de trabajo y hasta las actitudes de los administradores públicos estarán condicionados por este papel de pasividad e impotencia. No se consideraran tan necesarios los procesos de la planificación coordinada, no habrá autoridad para recaudar suficientes ingresos, no se justificara mucho gasto, no habrá entusiasmo por el gobierno, no se cultivara su eficiencia.

Muy por el contrario, cuando un gobierno se dedica a la orientación de los procesos económicos, su administración pública deberá ser eficiente y vigorosa y estar organizada en las formas más adecuadas para dicho propósito." 19)

La idea, pues, de impulsar el desarrollo económico y garantizar la justicia social, es algo que va más allá de la simpleza del discurso político. El desarrollo social y económico exige un ambiente propicio para ello. Es necesario que sociedad y gobierno impulsen ese desarrollo, y que las instituciones sociales, económicas y políticas favorezcan tal propósito. La evolución económica dependerá en gran medida de los aciertos del gobierno, y esto es algo que sólo se puede alcanzar si se cuenta con una organización administrativa cuyos métodos estén inspirados por principios correctos que se adapten a la situación específica de cada país. Por definición, este es el papel de la administración pública.

Cualquier programa de gobierno que tienda a mejorar algún aspecto del desarrollo económico, como pueden ser las condiciones educativas, de salud, sociales y del trabajo, o efectuar reformas a cualquiera de los servicios públicos; o en la esfera agrícola, industrial, minera, de suministro de energía, de mejoramiento de las comunicaciones, etc., requiere de la planeación estatal como ejercicio de racionalidad administrativa, y este es un elemento también, que exige una administración pública eficiente. Por otra parte:

" Hay países en que la administración pública es, efectivamente, un instrumento de explotación en manos de la clase dominante. El poder económico, excesivamente concentrado por falta de equidad en la distribución de la riqueza, domina los procesos políticos. Se excluye del sufragio a grupos numerosos de la población, la dependencia económica exige lealtad política, es frecuente la compra del voto, se practica el soborno por diversos medios, y las distintas formas de corrupción minan el gobierno.

19) Ibid. Pág. 50

En estas condiciones cualquier esfuerzo por mejorar la rama ejecutiva tiene que reconocer el dato básico del control económico. La reforma de este sector resulta, en algunos casos, sencillamente imposible. ¿Cómo puede establecerse en estas circunstancias un sistema racional de planificación de presupuestos o administración fiscal? Los cambios específicos que se efectúan dentro de las limitaciones apuntadas pueden servir para perfeccionar la injusticia. Es cierto, sin embargo, que en momentos de transición el aumento de la eficiencia gubernamental puede convertirse en el factor decisivo para transformar el statu quo” 20)

Es claro, entonces, la incidencia que tiene la administración pública –como instrumento de gestión del Estado– para influir y dar forma a las condiciones económicas en un momento determinado. Desde esta perspectiva, la relación entre la administración pública y la economía queda comprendida. El conjunto de relaciones económicas que se dan en la sociedad han de estar determinadas por la forma en que el Estado orienta dichas relaciones, en ello el papel preponderante de la administración pública adquiere una significación por demás fundamental, para dar forma y coherencia a una estrategia económica adoptada.

En este aspecto, la orientación de la economía por parte del Estado tiende a ser regulada por controles, incentivos y empresas propias del Estado. Así se le atribuye la misión de fomento, promoción y estímulo de la producción en donde la administración pública participa de manera relevante.

Concluyendo, el papel de la administración pública en la gestión económica se centra en la creación de las condiciones necesarias que hagan viables las metas del desarrollo económico, interactuando al mismo tiempo con la sociedad para cumplir con sus funciones productivas o de prestación de servicios a través de los organismos a los que directamente respalda o con los cuales se integra.

Por consiguiente, la administración pública y de acuerdo a su interacción con el ámbito económico, ha tenido que ver con la gestión de los siguientes objetivos:

- La formación de la política económica cuyos resultados vayan encaminados a potenciar la dinámica del desarrollo económico.
- El establecimiento de las medidas necesarias para buscar el equilibrio en el conjunto de la economía, tanto desde la óptica sectorial como regional.
- El manejo de programas que en el ámbito de la gestión estatal estén encaminadas a la reforma administrativa, la introducción de sistemas de organización, capacitación de personal, etc., cuyo propósito sea alcanzar mejores niveles de productividad y eficiencia.
- El análisis particular en cuanto al logro de un nivel de empleo alto y estable, en otras palabras, un bajo nivel de desempleo que haga mejorar el nivel de vida de la población.

20) Ibid: Págs. 49-50

- Asegurar que los bienes y servicios producidos por el sector público se generen de acuerdo al desarrollo de la economía en su conjunto.
- La aplicación de las medidas necesarias que garanticen una redistribución del ingreso más real y justa, para proveer a los sectores más desprotegidos de la sociedad de satisfactores básicos.
- La adecuación de medidas conducentes a consolidar e incrementar la producción y consumo interno.
- La formulación de políticas y programas referentes al establecimiento del equilibrio de la balanza de pagos con el exterior.
- La elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social que permitan el tratamiento de las demandas y necesidades nacionales.
- La creación y ampliación de la infraestructura y servicios públicos necesarios como punto de apoyo para la actividad económica en su conjunto.
- La ejecución de acciones que permitan orientar, mantener, incrementar o redefinir las tasas de crecimiento del país. Entre otros objetivos no menos importantes.

De esta manera pues, la gestión económica se convierte en un instrumento formidable de la administración pública que alude a la capacidad gubernamental para responder a las tareas de la construcción nacional, el crecimiento económico sostenido, la distribución equitativa del ingreso, la ampliación de la participación política y la creación de mayores oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

Capítulo II MARCO HISTORICO GENERAL.

2.1 CARACTERIZACION DEL ESTADO MEXICANO

2.2 EL CARDENISMO Y LAS BASES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION
(1934-1940)

2.3 EL DESPEGUE INDUSTRIAL 1940-1952: INDUSTRIALIZACION
ACELERADA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EL MODELO DE
CRECIMIENTO "HACIA ADENTRO"

2.4 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1953-1970: ESTABILIDAD Y
CRECIMIENTO ECONOMICO.

2.5 EL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976.

2.6 LA ADMINISTRACION DE LA ABUNDANCIA 1976-1982.

Capítulo II MARCO HISTORICO GENERAL.

2.1 CARACTERIZACION DEL ESTADO MEXICANO

2.2 EL CARDENISMO Y LAS BASES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION
(1934-1940)

2.3 EL DESPEGUE INDUSTRIAL 1940-1952: INDUSTRIALIZACION
ACELERADA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EL MODELO DE
CRECIMIENTO "HACIA ADENTRO"

2.4 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1953-1970: ESTABILIDAD Y
CRECIMIENTO ECONOMICO.

2.5 EL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976.

2.6 LA ADMINISTRACION DE LA ABUNDANCIA 1976-1982.

2.1 CARATERIZACION DEL ESTADO MEXICANO

Concluida la revolución 1910-1917 se constituye el Estado mexicano posrevolucionario que adquirió las características de un Estado fuerte, capaz de impulsar y dar cauce a las reformas sociales que la población reclamaba. Este Estado adquirió su forma más acabada en el período cardenista (1934-1940). El cardenismo hizo propia la ideología nacionalista revolucionaria y dotó al Estado de una fuente de legitimación, como un elemento importante para el desarrollo y estabilidad del sistema político mexicano en las siguientes décadas.

“La Constitución de 1917 con sus artículos de reformas sociales (el 3, el 27, el 123,...) fueron el marco de su actuación. Estableció una amplia política de masas que desembocó en una alianza de clases, base de un pacto social corporativo. Cuatro fueron sus pilares fundamentales: un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, una ideología nacionalista y una política social.” 1)

El estado mexicano, producto de la revolución, se constituyó en un centro de poder autónomo que procuraba el beneficio social de la población obrera y campesina controladas bajo las modalidades corporativas, paternalistas, y autoritarias, en un afán por poner en marcha el desarrollo económico capitalista. El papel del Estado durante las décadas siguientes fue muy activo. Se caracterizó por ser un Estado empresario y propugnador de la economía mixta. Bajo un presidencialismo fuerte que centralizaba las decisiones, el Estado mexicano fomentó el crecimiento económico y logró una prolongada estabilidad política. Fue capaz de consolidar un mercado interno y tuvo bajo su control las clases trabajadoras rurales y urbanas que se adecuaron al esquema de desarrollo político y económico adoptado.

“Se convirtió en Estado benefactor y arbitro de los conflictos sociales. Después del cardenismo, poco a poco consistentemente, las reformas sociales se fueron vaciando y quedando sólo como referencia demagógica. No obstante, por las características de este Estado, cualquier lucha social ha concernido directamente al Estado. La represión selectiva también ha sido un recurso importante. Este Estado mexicano supo combinar hábilmente la coerción y el consenso.” 2)

Las características del Estado mexicano sustentado en un régimen presidencialista que detenta una marcada centralización política, ha evolucionado con base en un cúmulo diverso y complejo de aparatos de poder, entre los que destacan:

- 1) “ Un aparato o sistema de gobierno claramente integrado con las entidades en que física o institucionalmente se concreta y personifica la capacidad de ejercer comando en la realización del proyecto político vigente, además de entidades que en el más alto nivel de agregación pretenden concretar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

1) Azis, Alberto. *Et. Al.* Col. El Nuevo Estado Mexicano: Tomo V, “Estado y Economía”, Ed. Nueva Imagen, México, 1992, Pág.31

2) *Ibid.* Pág. 32

con toda su estructura interna (desde el personal político hasta los componentes físicos y de procedimientos) sobre los que se puede generar la acción política que se concreta en realizaciones válidas por el conjunto de la sociedad y que se traduce en inducción establecimiento, administración, desarrollo, consolidación y estabilización de aquel proyecto político.

- 2) Un aparato o sistema formal de legalidad de diversos rangos y jurisdicciones; es decir, desde la Constitución hasta las leyes reglamentarias de su articulado; los reglamentos y los estatutos instrumentales.
- 3) Un aparato o sistema paragubernamental que en el amplio marco ofrecido por el sistema de legalidad (incluso al margen de él pero con apego a consenso o hasta por derecho propio y consuetudinario) utiliza las vías de acción coerción no atendidas o postergadas, o simplemente relegadas o ampliamente superadas por el predominio del aparato de gobierno, que comprende elementos tales como lo que queda de las corporaciones que legitiman antiguamente los fueros especiales como el canónico, así como los restos de cacicazgos, caudillajes y gubernamentales de contenido ético-social.
- 4) Un aparato o sistema de fuerza militar, paramilitar y civil cuya misión específica es el uso profesional de las armas
- 5) Un aparato o sistema de generación y articulación sistemática de personal político que incluye los partidos asociados y grupos políticos, legitimados por el sistema de legalidad y los grupos paralelos que militan para el ascenso al aparato gubernamental.”³⁾

En función de lo anterior, El Estado mexicano se conforma a partir de un conjunto de instituciones al mando de un poder gubernamental que definen un sistema y un tipo de régimen. El régimen es predominante presidencial y sobre éste se define el sistema político. El sistema político constituye la instancia a través de la cual se pretenden alcanzar los objetivos nacionales, incorporando a los diversos sectores sociales a las instituciones formales para resolver las diferencias y situaciones de conflicto; estas instituciones pueden ser: las organizaciones civiles, los sindicatos, las cámaras empresariales, partidos políticos, etc., de tal manera que la participación política se da dentro de los cauces legales logrando la cohesión interna de la clase política dirigente. Es así como el Estado mexicano desarrolló toda una gama de instrumentos para crear las instituciones que en la esfera política, económica y social sirvieran de soporte para su legitimidad. Estas instituciones se desarrollaron en lo productivo, financiero, crediticio, en la infraestructura en la educación, en la investigación, en la salud etc.

A lo largo del siglo XX el Estado ha buscado atender una gama amplia de objetivos nacionales como: crear las condiciones favorables para el crecimiento; lograr la estabilidad del orden jurídico, administrativo e institucional; actuar para dirimir los conflictos sociales

3) Martínez Escamilla, Ramón. Et al. "Crisis Económica ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. Inst. de Inv. Económicas, UNAM, México, 1996. Pág. 15-16.

y políticos creando instancias de mediación y negociación entre los intereses contradictorios, y en los años recientes, establecer dentro de un entorno internacionalizado, los mecanismos que permiten interactuar positivamente dentro de la economía han convertido al Estado mexicano en una institución –la más importante- altamente influyente en la economía, la política y la sociedad.

Dentro de esta caracterización, el Estado mexicano supone también la constitución de un aparato burocrático capaz de imponer su hegemonía en la sociedad y la economía, y el desarrollo de una clase dirigente con capacidad de gestión y ejercicio de poder. El estado mexicano, en este sentido, se ha constituido en el actor principal de la modernización de la sociedad de masas. En este marco, el Estado se vuelve más complejo y tiende a crear otras instancias de mediación e institucionalización para controlar el conflicto social a través de la concertación, discusión o coacción.

Con la Constitución de 1917, el Estado mexicano conformó un régimen presidencialista que dota de poderes y facultades extraordinarias al Ejecutivo federal, que prácticamente subordina a los poderes Legislativo y Judicial; por lo que la división de poderes es sólo de carácter formal. En este sentido la posición predominante del Presidente – Jefe del Ejecutivo – lo sitúa como eje del sistema político. Efectivamente, las vastas y variadas facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes federales le han atribuido al titular del Poder Ejecutivo, han sido el sustento del fuerte presidencialismo mexicano. De esta manera, el Estado mexicano, su régimen y sistema político que emergen de la revolución de 1910, y de los compromisos entre pueblo y gobierno, han actuado tomando como base la Constitución pues es ésta la que establece el marco legal dentro del cual actúa y legitima el Estado. En ello los gobiernos han tenido la responsabilidad de llevar a cabo las gestiones cotidianas de los compromisos establecidos constitucionalmente. En este sentido, la acción pragmática del Estado mexicano se ha realizado conforme a la ideología y fronteras que le fija la Constitución para comprometerse a conveniencia con las diferentes clases sociales. Pero no se puede ocultar el hecho que, predominantemente, el Estado se asocia con las clases más poderosas por ser estas las que tienen más recursos para negociar con él, y defender y agrandar su influencia e intereses.

“Se contrasta en algo el impacto de las clases dominantes en la medida que las otras clases se organizan y movilizan políticamente para auspiciar acciones compensatorias sobre el Estado... Existen momentos en que el Estado se inclina, merced a sus alianzas, hacia las clases dominantes, y otras en las que prevalece la mayoría. El Estado cuenta con una gigantesca gama de sustento constitucional para realizar tal acomodo a discreción. Esta versatilidad es una de las más poderosas atribuciones con que cuenta el Estado mexicano, por que le permite asimilar y encauzar la presión que puedan ocasionar las clases que menos capacidad tienen ahora de beneficiarse de la acción pública. El Estado mexicano, por consecuencia conviene y vive al seno del sistema capitalista, pero con rasgos de identidad colectiva nutridos por la historia del país en su impulso por ser nación.” 4)

4) Labra, Armando, “Para Entender la Economía Mexicana”. Ed. Diana, México 1992. Pág. 25

Así pues, el Estado mexicano adquiere una legalidad y una legitimidad emanados de la Constitución, la cual le otorga un papel fundamental en la gestión de los asuntos económicos y sociales. La Constitución mexicana en los artículos 39, 40 y 41 establece como base organizativa la división de poderes del Gobierno Federal conformado por un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

La Constitución señala también que el Estado mexicano se conforma por tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal. Tales serían, pues, los elementos que a nuestro juicio han caracterizado al Estado mexicano, elementos que iremos retomando en el desarrollo de la investigación, en donde veremos los nuevos matices que adquiere el Estado mexicano en el ámbito de su gestión económica, matices que necesariamente impactan las esferas políticas y sociales.

En los siguientes apartados, y para una mejor comprensión de esta investigación, se hace un breve análisis de la gestión económica del Estado mexicano desde el período cardenista hasta la administración de José López Portillo, en sus aspectos económicos más significativos.

2.2. EL CARDENISMO Y LAS BASES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN (1934-1940)

Los años treinta son identificados dentro de la historia de México como los años del cardenismo y de su esfuerzo de movilización y organización social de las masas bajo el control estatal, así como de reformas sociales y económicas. La gestión dinámica del Estado durante el período dio pauta para el desarrollo y consolidación de la inversión pública y privada, que entonces se destinó para el impulso de las ramas tradicionales de bienes de consumo que dominaban la composición del producto industrial. En estos años el Estado canalizó inversión para el desarrollo social a través de obras públicas y sociales; pero creando también la infraestructura que de manera paulatina serviría para impulsar la industrialización del país, que sentó sus bases en este período.

“En México puede observarse que el Estado ha colocado en el centro mismo de la acción económica la política de industrialización. Es difícil pensar que el proceso industrializador sin la intervención directa y múltiple del Estado, ya sea creando las obras de infraestructura que la industria exige, tomando medidas de protección aduanera, organizando la circulación monetaria y el crédito, fundando empresas claves para el desarrollo industrial, estableciendo mecanismos de apropiación del excedente, en fin, dando a luz a la burguesía industrial.” 5)

En este marco, la gestión cardenista sentó las bases para el desarrollo y evolución de un Estado que paulatinamente fue interviniendo en la actividad económica. Sobre este punto, basta decir que en 1934, se dio el primer intento de planeación nacional al dar a conocer, el general Cárdenas, su Plan Sexenal de 1934 apareciendo así, los primeros esfuerzos del Estado para establecer las bases para el desarrollo económico de México.

En este período, la creación de instituciones públicas también iban a desempeñar un papel importante para el impulso de la actividad económica. Con la creación de la Comisión Federal de Electricidad, el gobierno propició la generación de energía eléctrica; al nacionalizar los ferrocarriles y expropiar el petróleo, el cardenismo rescató dos actividades económicas fundamentales para el desarrollo económico del país con menor dependencia del exterior. El Banco de México se convirtió en un instrumento financiero para el manejo y control de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Con la creación de diversos bancos como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior, sumados a los existentes como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; se instituyó una red de bancos oficiales muy importantes para el desarrollo futuro del país

Entre las nacionalizaciones más importantes que señalaron la intervención del Estado en la economía tenemos: Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (1937), Petróleos Mexicanos, S.A. (1938), y la creación de los siguientes organismos estatales: Nacional Financiera S.A. (1933), Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933), Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1937), Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

5) Cordera, Rolando. “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana”. Lectura No. 39, El Trimestre Económico. Ed. F.C.E., México, 1981, Pág. 27

– CIEMSA – antecedente de Conasupo, (1937), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937), Aseguradora Mexicana, S.A. (1937), y varias instituciones más.

“El camino elegido para continuar la actividad empresarial del Estado fue, en el periodo 1933-1940, el de que éste tomara en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la producción y de la soberanía nacional...Empero, dado el carácter capitalista del país, el impulso que recibe la economía en su conjunto como resultado de la acción – gestión – estatal fortalece a una burguesía que ávidamente aprovecha los estímulos gubernamentales, a la vez que se opone a las reformas económicas, políticas y sociales y, muy particularmente, a la actividad empresarial del Estado, que – paradójicamente –le permite desarrollarse” 6)

En resumen, podemos apuntar que el período cardenista sentó las bases para la industrialización y desarrollo capitalista de México sobre cinco cuestiones fundamentales:

- 1) Una mayor participación del Estado en la vida económica del país.
- 2) La consolidación e institucionalización plena del Estado como tal.
- 3) En la esfera política, se logró la corporativización de la sociedad mexicana por parte del Estado con base en una política de masas que incorporó y organizó tanto a capitalistas como a trabajadores de la ciudad y el campo, en organizaciones del propio Estado.
- 4) La creación y consolidación de instituciones financieras estatales con las cuales el Estado fue capaz de proyectar el desarrollo industrial del país.
- 5) El fortalecimiento del Estado para ampliar su participación sobre el desarrollo económico y como árbitro regulador de la vida social, económica y política del país.

6) Leal, Juan Felipe, “Del Estado Liberal al Estado Interventor en México.” Ed. El Caballito, México 1991, Págs. 151-152.

2.3 EL DESPEGUE INDUSTRIAL 1940-1952: INDUSTRIALIZACIÓN ACELERADA, SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL MODELO DE CRECIMIENTO “HACIA ADENTRO”

En este período la gestión económica del Estado correspondió a los regímenes de Manuel Avila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952), quienes establecieron las políticas económicas que dieron impulso al proceso de industrialización plena en México. Este período ha de caracterizarse porque la economía nacional entró en una fase de crecimiento rápido modificando la estructura del país al inyectar un mayor dinamismo al mercado interno.

“El Estado a partir de los poderes que adquirió en el período anterior, emprendió una política decidida de industrialización urgido por las demandas de desarrollo de distintos grupos sociales, y en especial por la debilidad del “nuevo grupo” empresarial para dirigir el proceso. El Estado se hizo del apoyo de las masas que habían sido incorporadas al pacto social en un esquema corporativo. Así se impuso el proyecto industrializador que pudo ponerse en práctica sin mayores contratiempos gracias al apoyo social que obtuvo. Con ello se crearon las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la economía pasó a depender de la intervención estatal, en especial del gasto y la inversión pública, y de los sectores y ramas de la economía en donde se ubicaron las empresas públicas.” 7)

La necesidad de promover el crecimiento económico y reducir la dependencia del exterior para satisfacer la demanda interna, dio por resultado el fomento a la creación de industrias nuevas y la expansión de las ya existentes. La desarticulación del mercado mundial producto de los años de crisis en los treinta y el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial fueron factores que transformaron la estructura productiva del país. Sobre esta base fue que se inició el “proceso de industrialización vía sustitución de importaciones”, que consistió en el apoyo irrestricto al crecimiento y fortalecimiento del mercado interno. Según varios autores, el modelo sustitutivo de importaciones, tiene su origen en el hecho de que se logra satisfacer la demanda interna de consumo en forma tal que dicha demanda determina el tipo de sustitución de importaciones que era posible realizar, es decir, se produce internamente lo que antes se importaba, satisfaciendo la demanda del mercado interno, lo que se ha denominado también crecimiento “hacia adentro”.

Los factores que posibilitaron la adopción de este modelo se resume en lo siguiente:

- La coyuntura favorable de la Segunda Guerra Mundial que generó una gran demanda que favorecieron las exportaciones de productos mexicanos;
- El apoyo fundamental a que tal proceso dio el Estado mexicano al crear la infraestructura física, producción de insumos para la industria y toda clase de estímulos (fiscales y monetarios) a la inversión privada y extranjera;
- Las condiciones de estabilidad y paz interna y la fuerza corporativa del Estado;
- El papel decisivo del Estado con un fuerte intervencionismo que protegió la producción doméstica. Asimismo este apoyo gubernamental trajo como resultado un desarrollo formidable y sustancial del sector paraestatal sobre todo a partir de 1945

7) Ayala Espino, José. Estado y Desarrollo: La formación de la Economía Mixta Mexicana, (1920-1982) Ed. F.C.E. México, 1988, Pág. 35

como producto de la política de “promociones fundamentales para el desarrollo del país” que reclamaban medios fuera del alcance del sector privado (siderurgia, fertilizantes, papel, acero, industria azucarera, textil), y en los ámbitos en que se necesitaban importaciones.

La gestión de Miguel Alemán se caracterizó por una política económica cuya estrategia básica era el apoyo franco a las inversiones extranjeras, principalmente las estadounidenses, como una medida para apoyar las demandas del mercado interno que eran ya bastante amplias. El presidente Alemán, no sólo impulsó inversiones públicas para el apoyo industrial; sino también aumentó la actividad económica estatal en diversas ramas. La participación económica del Estado fue el eje fundamental que impulsó, en estos años, el desarrollo económico nacional, mediante el manejo de medidas arancelarias proteccionistas, la expansión del gasto público, el desarrollo de empresas estatales y otras medidas más. El punto medular de este proceso fueron las funciones económicas que adquirió el Estado como promotor del desarrollo vía la industrialización; como mediador de los conflictos sociales; como intervencionista en aquellas áreas de poco interés para el sector privado, pero que apoyaban el modelo económico.

“En materia crediticia, la industria recibió importante impulso a través de políticas de apoyo financiero y técnico, donde destacó el papel de Nacional Financiera que en esos años se reorganizó y amplió sus funciones para atender y ayudar la expansión económica. La política monetaria y de tasas de interés adoptaron un nuevo y más activo carácter de promoción, en la que se incluyó la reorganización del Banco de México. La política fiscal se destacó como sólido pilar de la intervención pública en la economía. De una parte, se puso en práctica una política de precios y tarifas bajas a los bienes y servicios producidos por las empresas públicas...(medida que estimuló a la industria). El Estado se comprometió a la conservación y ampliación de la infraestructura necesaria para una economía en expansión. La inversión pública en este rubro tuvo un comportamiento dinámico. El monto y composición del gasto y la inversión pública mostraron un importante dinamismo...Adicionalmente, se observó una importante canalización de la inversión pública al campo, como fue en grandes obras de riego.” 8)

- Sin embargo no todos los efectos de esta política fueron positivos. Entre los graves cuestionamientos que se hicieron al modelo de sustitución de importaciones, Leopoldo Solís 9) - por ejemplo - señala los siguientes: 1) la excesiva protección a la industria tuvo un sentido antiexportador.
- El desarrollo “hacia adentro” en muchos casos encubrió la ineficiencia y la falta de competitividad;
- El incremento de la población empleada en la industria contrastaba con la que descendía en la agricultura;
- La reducción de recursos disponibles para el sector agrícola a favor de la industria manufacturera;
- algunos síntomas de déficit en el gasto del gobierno. Lo cual preparaba las condiciones para una nueva estrategia de desarrollo, y un papel más activo del Estado en la gestión económica.

8) Ibid. Pág. 38-39

9) Solís, Leopoldo. “La realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas Ed. Siglo XXI, México, 1976

3.4 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1953-1970: ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En estos años el Estado asumió un papel muy importante en la determinación de la dinámica económica nacional. Habiendo enarbolado la bandera del Estado interventor, el modelo económico del desarrollo estabilizador sintetizaba, entre otras cuestiones, la participación económica del Estado sobre la base de una planificación uniforme para el control de la economía y cualquier tipo de protesta social. En efecto, la estrategia del desarrollo estabilizador fue concebida como un conjunto de políticas (fiscales, monetarias, de inversiones, etc.) que debían guiar la acción del sector público, con un objetivo claro: alcanzar el crecimiento y el desarrollo del país. El modelo también incorporaba ciertos mecanismos e instituciones para dar atención a las demandas sociales de la población, (la creación del ISSSTE, en 1960, por ejemplo.)

“En realidad el desarrollo estabilizador no es sino la continuación de la política anterior por otros medios. El financiamiento deficitario de la actividad estatal deja de descansar en la emisión monetaria inflacionaria para reposar en créditos del exterior y en la canalización hacia el sector público de ahorros genuinos, captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, a través de la mecánica del depósito legal. Lo cierto es que de 1960 a 1970 se vive una inflación reducida, una estabilidad cambiaria y un crecimiento más rápido de la economía mexicana. Esta expansión ya en torno a la gran empresa monopólica – nacional y extranjera – productora de bienes de consumo durable, para las capas medias de la población. La estabilidad de precios auspicia un auge impresionante del sistema financiero, público y privado, cuya tasa de crecimiento durante la década 1960-1970 es más de dos veces mayor que la del producto nacional bruto. Igualmente durante el período de relativa estabilidad de precios se observa un ligero aumento de las percepciones reales de los trabajadores que habían seguido una curva descendente desde la Segunda Guerra Mundial.” 10)

A partir de este momento, el capital extranjero adquiere un papel de agente líder ya que se instaló en los sectores más dinámicos y con mayor significación para la economía. Por su parte, el gasto público tendió a la moderación como medida para cumplir las metas de crecimiento acelerado con estabilidad de precios. Así pues, el Estado sólo invirtió en las ramas productivas básicas y continuó con la construcción de la infraestructura básica. Al apoyar el crecimiento y la inversión privada a través de la política fiscal – tasas impositivas y tarifas del sector público reducidas – las finanzas públicas tendieron a un déficit difícil de manejar, contrario a los principios que animaban la política del desarrollo estabilizador.

Ahora bien, de acuerdo al comportamiento del producto interno bruto (PIB), esta etapa describe uno de los períodos de mayor crecimiento económico – dinámico y sostenido – que ha tenido México. En promedio anual, la tasa fue superior al 6% teniendo como punta de lanza una notable expansión industrial.

10) Leal, Juan Felipe. Op. Cit. Pág. 158

“El sector público fue factor clave en la explicación del alto dinamismo de la economía durante este periodo, que junto con un moderado incremento en los precios permitió establecer la llamada estrategia del desarrollo estabilizador...Acorde con los principios de política económica, la política de ingresos y gastos fue relativamente conservadora con el propósito de mantener los equilibrios macroeconómicos, apoyar al sector industrial, y preservar la infraestructura, situación manifiesta en el comportamiento del gasto público...Por otra parte, la rigidez de la estructura fiscal obligó a utilizar como recurso de financiamiento el ahorro externo de manera creciente. Los estímulos fiscales, en particular precios y tarifas del sector público, fueron los mecanismos de promoción más destacados.” 11)

El control de precios fue otro de los objetivos del esquema estabilizador, lo que implicó la política de control del gasto público y de alguna manera una racionalidad administrativa que permitió aprovechar mejor los recursos disponibles. Como dato, los precios en este periodo se elevan en menos de 3% al año, un record de estabilidad sólo comparable al de las economías desarrolladas. La estabilidad cambiaria del peso frente al dólar fue otro factor que estabilizó la economía. Después de un proceso de ajustes financieros, la administración de Ruiz Cortinez hubo de establecer el cambio de la paridad con el dólar estadounidense, que se fijó en 1954 en 12.50 pesos, misma que permaneció durante veintidós años, lo que permitió al Estado cumplir con sus funciones promotoras entre los sectores sociales y económicos. Funciones que marcaron una creciente participación del Estado en la economía mediante el aumento de organismos del sector público paraestatal, que a finales de 1970 llegaron a ser casi de 250.

En suma, la política económica basada en el desarrollo estabilizador se caracterizó por el papel dinámico del Estado para actuar como el estabilizador de la economía, asumiendo la responsabilidad de impulsar el desarrollo económico. Sin embargo, a pesar de sus resultados positivos, el esquema también presentó limitaciones y significó también, entre otras cosas: un desarrollo desigual; concentración del ingreso; déficit público y comercial; endeudamiento externo; una gran apertura – y por lo tanto dependencia – a la inversión extranjera; el descuido del sector agrícola – que no fue contemplado como factor del desarrollo. De esta manera la crisis del desarrollo estabilizador se evidenció en renglones como el estancamiento económico y la inflación, que empezaron a ser sintomáticos. Desequilibrios éstos, que se tradujeron en obstáculos a la acción del Estado para dinamizar el crecimiento. La política de sustitución de importaciones amplificada por el desarrollo estabilizador, no logró el desarrollo de una estructura industrial fuerte, competitiva y con capacidad exportadora. Los avances macroeconómicos logrados, ciertamente importantes, no fueron acompañados de políticas correctoras en los rubros señalados.

“Si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que este tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de precios y constancia en el tipo de cambio. Sin embargo a nivel financiero se podía constatar ya dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público.

11) Ayala Espino, José. Op. Cit. Pág. 41-42

Estos desequilibrios sólo eran manifestación a nivel financiero de importantes desequilibrios que estaban acentuándose a nivel del sector real de la economía. El análisis posterior de estos desequilibrios nos mostrará que el desarrollo estabilizador fue más bien un fracaso, ya que no fue capaz de lograr el desarrollo y fue la causa de profundos desequilibrios que llevaron a la desestabilización del sistema económico.” 12)

De esta manera, los síntomas del desgaste del modelo del desarrollo estabilizador se expresó en los inicios de los años setenta con una caída en la tasa de crecimiento de la producción y de la inversión en la industria manufacturera; por otro lado, la política de sustitución de importaciones con subsidios en toda gama de productos, materias primas y transporte, bajos impuestos, financiamiento, proteccionismo y predominio en buena parte del sector tradicional de bienes de consumo, no logró el desarrollo de una estructura industrial que tuviera como vértice la fabricación de bienes de capital – elemento que también explica la propensión continua a importar. Es así como a partir de 1970, el crecimiento económico tuvo que apoyarse en el endeudamiento externo, que a partir de entonces, gravitará pesadamente sobre la economía nacional. La gestión pública de la economía requerirá, por tanto, de una nueva estrategia: el desarrollo compartido.

12) Guillén Romo, Héctor. “Orígenes de la Crisis en México”. Ed. Era, México, 1984, Pág. 39-40

2.5 EL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976

Esta etapa ha de caracterizarse por la política que realizó el Estado para restaurar el consenso que se había deteriorado progresivamente, y que amenazaba con empeorar dado el debilitamiento del crecimiento económico. La etapa correspondió también a la introducción de reformas al sistema político como lo fue "la apertura democrática", después de los movimientos sociales de la década de los sesenta, particularmente el movimiento estudiantil del 68, que entre otras cosas, cuestionó no sólo el autoritarismo político del régimen de Díaz Ordaz, sino también los "logros" del modelo económico seguido.

Desde el comienzo de su administración, el gobierno de Luis Echeverría emprendió un programa reformista que en materia económica se llamó "desarrollo compartido", en el que el Estado pasa a ser el directriz del proceso económico. En el contexto internacional, entre 1971 y 1975 hizo aparición la recesión económica mundial con los consecuentes efectos en las economías europeas y en la norteamericana, lo que también iba a impactar a la economía nacional.

"A partir de 1970 México se incorpora de lleno a la inestabilidad del mundo capitalista actual. Hasta ese año, a diferencia de lo que ocurría a nivel mundial desde 1965 -cuando los rasgos de la crisis internacional comenzaban ya a insinuarse con cierta claridad-, la economía mexicana había conservado las características básicas de lo que dio por llamarse el "milagro mexicano". Empero, ya en 1971 la crisis internacional impone su presencia en el país, y se conjuga con la pérdida de eficacia de los mecanismos que sostuvieron al "desarrollo estabilizador" 13)

En este contexto, la administración de Echeverría propuso robustecer al Estado, particularmente en sus finanzas, a través de la reestructuración en ramas clave de la economía nacional (agricultura, industria y servicios), alentar la inversión privada y aumentar el gasto público; entre otras cuestiones. Esta fue la justificación de la estrategia conocida como "desarrollo compartido." La estrategia fijó como objetivo la industrialización y el crecimiento económico de país, así como una más equitativa distribución del ingreso y el combate al desempleo. De manera esquemática, las metas eran las siguientes:

- Crecimiento económico con redistribución el ingreso;
- Fortalecimiento de las finanzas públicas;
- Modernización del sector agrícola;
- Racionalización del desarrollo y la producción industrial; entre otros aspectos.

Con base en lo anterior, la actividad económica estatal, asumió la responsabilidad de determinar el desarrollo económico de la nación. En estos años (70-76) el Estado adquirió un carácter más interventor en los procesos económicos: la creciente inversión del capital público en diversas ramas productivas y el crecimiento del sector paraestatal lo demuestran.

13) Leal, Juan Felipe. Op. Cit. Pág. 150

En 1970 el Estado contaba con 84 empresas y al final del sexenio alcanzaba 845 actuando en diversas áreas de desarrollo "olvidadas" por la inversión privada; el carácter interventor del Estado fue más pragmático sin contar con una base racional o visión económica planeada.

"El Estado tiende a asumir el control directo de aquellas empresas que operan en áreas de rentabilidad nula, o que funcionan con números rojos, con el propósito de liberar al capital privado allí invertido. Se "socializan" las pérdidas y el capital privado se dirige hacia las nuevas áreas rentables. Esta conducta general tuvo, no obstante, su mayor énfasis en los periodos 1945-1960 y 1960-1970". 14)

Asimismo, el intento de modificar la política económica para retomar el ritmo de crecimiento se vio limitado por las posibilidades de financiamiento del gasto público, resultado de una reforma fiscal que no prosperó, en tanto que aumentó explosivamente el componente externo del financiamiento, lo anterior fue acompañado por un continuo incremento en el nivel de precios. Además, de que la relación del sector dinámico -la industria- con el resto de la economía fue desequilibrada, por lo que las desigualdades sectoriales fueron crecientes, afectando negativamente la distribución personal de ingreso y la marginación. En tal sentido, el comportamiento de los principales componentes económicos del crecimiento fueron:

- a) El proceso de sustitución de importaciones para este período había terminado, en general, la sustitución fácil (bienes de consumo no duradero) y algunas de nivel medio e inició la llamada sustitución difícil, proceso que presentó dificultades (técnicas, financieras y de mercado) crecientes, que "autolimitaban" el crecimiento disminuyendo las nuevas oportunidades de inversión y acentuando las tendencias recesivas del sector industrial;
- b) La estructura de las fuentes de financiamiento del déficit industrial externo se modificaron substancialmente entre 1960 y 1975, con creciente importancia del endeudamiento externo.
- c) La crisis del sector agrícola se agudizó en la primera parte de los setenta, siendo particularmente crítico el año de 1974, así la tasa de crecimiento del producto interno bruto agrícola entre 1970 y 1974 fue sólo 0.2%" 15)

Otros de los resultados de la política económica del desarrollo compartido aunados al desequilibrio presupuestal, el endeudamiento externo y el desnivel en la balanza comercial, fueron el poco crecimiento económico, poca inversión pública, contracción de la demanda, mayor desempleo, inflación y cautela del sector privado para invertir. El déficit del sector público pasó de 1.8 por ciento en 1970 a 7.2 por ciento en 1976. El déficit comercial externo manufacturero pasa a ser de 1,353.3 millones de dólares en 1970 a 3,779.5 millones de dólares en 1975. El índice nacional de precios al consumidor de 1970 a 1973 aumentó en un 17.64%. Por su parte, el endeudamiento externo se incrementó de 4,800 millones de dólares en 1972 a 10,500 millones para 1974, y en 1976 ascendió a los 18,300 millones de dólares. Así las cosas, el expansivo gasto público -que se incrementó de 26.8% en 1971 a 39.6% en 1976, no generó el crecimiento esperado y si en cambio significó mayor -

14) Ibid. Pág. 163

15) Ayala Espino, José. Op. Cit. Pág. 43

endeudamiento externo, pues fue ésta la fuente del financiamiento gubernamental. Para 1976, y ante la falta de acceso al crédito externo, el país evidenció una nueva crisis económica.

“La crisis económica de 1976-1977 evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público creciente y al endeudamiento externo para mantener la dinámica económica con las características y contradicciones que han prevalecido. Dichos factores no generaron los recursos necesarios para financiar los requerimientos crediticios internos, reducir el déficit externo y pagar el servicio de la deuda externa. Ello terminó por limitar el acceso al crédito y por ende el crecimiento de la economía.” 16)

En resumen, la herencia que dejaba el modelo económico del desarrollo compartido comprendió estos aspectos:

- 1) un endeudamiento fuera de las posibilidades de pago del país;
- 2) La penetración de la inversión extranjera directa en los campos de actividad más dinámicos y a la vez más rentables;
- 3) La acentuación de la dependencia económica del exterior, sobre todo de las importaciones de medios de producción, de tecnologías y de préstamos externos para pagar estas importaciones;
- 4) La política de utilizar preferentemente el capital exterior para cubrir los déficit de la balanza de pagos, relegando a segundo término el fomento a las exportaciones. Todo lo cual significó desequilibrios, estrangulamientos y obstáculos para la economía nacional.

16) Huerta G. Arturo. “Economía Mexicana. Más Allá Del Milagro”, Ed. Diana México, 1991, Pág. 59

2.6 LA ADMINISTRACIÓN DE LA ABUNDANCIA 1976-1982

Como hemos mencionado, la tendencia que siguió la economía mexicana en la década de los años setenta se caracteriza por una desaceleración del crecimiento y por un repunte de la inflación. Los fenómenos apuntados obedecen a las contradicciones generadas por el patrón de acumulación de capital implantado en México desde los años cincuenta, y que con el tiempo se convirtieron en limitaciones a la continuidad del esquema de desarrollo. La concentración del ingreso, el desequilibrio externo, el déficit fiscal y la lenta evolución del producto interno, así como la inflación, son el producto del esquema de desarrollo adoptado. La caída de la tasa de crecimiento del producto interno, a partir de 1974, estuvo acompañada por un descenso de la inversión, sobre todo de la inversión privada. En otro dato, el endeudamiento externo se convirtió en el pilar que financió el déficit externo de mercancías y servicios y lo mismo del déficit público.

La dinámica de la economía mexicana en el período 1971-1976, estuvo así, particularmente determinada por una gestión económica gubernamental que para poder funcionar requirió de una creciente deuda pública, lo que permitió una moderación del crecimiento aunque acompañado por una aceleración de la inflación; en promedio, la tasa de crecimiento económico en el período mencionado fue de 5% y la inflación se aceleró para llegar a un 14.2% promedio anual. En esta situación, la opción de recurrir al endeudamiento externo se volvió cada vez más recurrente para sostener el crecimiento; pero a costa de aumentar el déficit del sector público y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por lo que toca al déficit del sector público, producto de la incapacidad del Estado de realizar una reforma fiscal profunda que revertiera la tendencia regresiva en la captación fiscal producto de ello es que entre 1971-1976, el déficit del sector público representó en promedio 5.6% del PIB. Por otra parte, el problema del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, resultado de la incapacidad exportadora del país, y del aumento de las importaciones, agudizaron fuertemente la estabilidad de la economía.

Es en este contexto en que se da en agosto de 1976 una devaluación de la moneda con la intención de corregir el desequilibrio externo. El peso que durante veintidós años se había mantenido a razón de 12.50 por dólar se devaluó a raíz de 22 pesos por dólar. Con esta agudización de los problemas económicos, el gobierno mexicano, para tener acceso al financiamiento externo, quedó supeditado al Acuerdo de Estabilización firmado con el FMI (Fondo Monetario Internacional) en agosto de 1976 para un período de tres años, en el que se delineaba que política seguir.

“Lo que estaba en el centro de las medidas acordadas con el F.M.I. era la necesidad de racionalizar la intervención del Estado en la economía y de abandonar la economía ficción. Se privilegió a los mecanismos y fuerzas del mercado en la regulación y reestructuración de la actividad económica. Serían estas las que impulsarían y obligarían a la readecuación de los procesos para aumentar la productividad, así como lograr condiciones financieras internas que permitieran encarar los desequilibrios económicos y disminuir la dependencia financiera del exterior. Se pusieron en marcha mecanismos de ajuste que el gobierno acordó

con el F.M.I., tales como: contracción del gasto público y de circulación monetaria, liberalización creciente del comercio exterior, aumento de las tasas de interés, devaluación del peso y la contracción salarial, entre otras. Las políticas restrictivas estaban orientadas a reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos y el nivel del endeudamiento externo ante la imposibilidad de seguir manteniendo los montos alcanzados.” 17)

Ante estas circunstancias fue necesario conformar un proyecto de desarrollo que permitiera a la nueva administración recuperar la confianza social para salvar la inestabilidad e incertidumbre en ciertos sectores de la sociedad. Este fue el escenario inmediato del asenso a la Presidencia de José López Portillo, destacando el cambio de estrategia que hubo de instrumentar a través de una intervención estatal planificada. En efecto, con el propósito de mejorar la situación económica del país, se creó el esquema de la Alianza Para la Producción, ... “La cual estaba encaminada a incentivar la inversión y a impulsar la modernización del aparato productivo. Con ello se podría incrementar la productividad, atenuar la inflación, reactivar la economía e incrementar el empleo. Tales propósitos exigían una concertación de las clases sociales, para lo cual la Alianza Para la Producción jugó un papel importante.” 18)

El proyecto gubernamental contemplaba la recuperación de la economía mexicana en dos planos:

- 1) Recuperar la confianza de los inversionistas privados y;
- 2) Lograr un crecimiento gradual y autosostenido. Con lo cual el Estado tomaba en sus manos la rectoría y gestión económica del país. Máxime cuando el descubrimiento de yacimientos petroleros y el acceso a nuevos préstamos del exterior, provocaron la idea de un crecimiento sostenido sobre bases económicas “objetivas”. El petróleo se convirtió así – abruptamente – en el eje sobre el que marcharía el desarrollo económico nacional.

“Al principio de 1978 se fortaleció la confianza del sector privado en las políticas gubernamentales y en el futuro de la actividad económica, en gran medida gracias al aumento en las reservas probadas de petróleo crudo de 11 mil a 40 mil millones de barriles, y la decisión de explotarse. El programa de ajuste fue hecho a un lado. La inversión privada fue de 21.8% en términos nominales durante 1978, favoreciendo la recuperación económica, y registrándose los índices más dinámicos de la economía, 24.0 y 13.7% respectivamente. La oferta monetaria real creció 15.5%, dándole mayor aumento de 15 mil millones de dólares en 1977 a 31 mil en 1978.” 19)

Efectivamente gracias al petróleo descubierto la economía nacional reiniciaba su crecimiento, - lo cual no significaba que los desequilibrios financieros y monetarios tendieran a ser resueltos, sino más bien permaneciesen ocultos bajo el espejismo de la abundancia petrolera. De cualquier manera, las expectativas que entonces se proyectaron llevaron a pensar que la nación había encontrado, por fin, el camino del autosanamiento financiero, lo que coadyuvaría a armonizar el desarrollo del país.

17) Ibid. Pág.64

18) Ibid. Pág. 65

19) Campos Ricardo. “El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana”, Ed. Univ. Del Edo. De Méx. Plaza y Valdéz, México, 1993, Pág. 159

La necesidad por corregir los desequilibrios económicos cedió paso a la necesidad de atender directamente los rezagos con los ingresos provenientes del petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se pagaría con los ingresos futuros del país, con base en estimaciones que a la postre resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales. El auge petrolero aumentó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones generadas como por el mayor endeudamiento externo. Las exportaciones petroleras se incrementaron por 13.9 veces de 1977 a 1981: pasaron de 993.5 a 13 827 .5 millones de dólares. La deuda externa total que en 1977 fue de 29 894 millones de dólares, pasó a 72 007 millones en 1981. 20)

Entre 1978 y 1982 el PIB creció a un promedio de 8.5%; un ritmo de crecimiento bastante acelerado, sin embargo, la aceleración paulatina del ritmo de crecimiento de los precios también fue notoria, el índice de precios fue superior al 30% anual; el crecimiento del déficit público desempeñó un papel importante en la reactivación económica lograda en el período alcanzado un 14.5% con respecto al PIB en 1981, en comparación con el 5.1% en 1977, implicando recurrir a mayor endeudamiento interno y externo.

“Sin embargo la inversión privada no recuperó su preponderancia sobre la pública y, por el contrario, se limitó a responder a los impulsos de la demanda generada por el crecimiento del gasto público, este, como en los primeros años setenta, se constituyó en el motor del crecimiento, a costa de un crecimiento acelerado del déficit público que además fue progresivamente financiado por el ahorro externo. A este último factor se sumaron dos: la ampliación del déficit externo; y la continua y cada vez mayor fuga de capitales hacia el extranjero.” 21)

De tal suerte que los desequilibrios financieros persistieron: una viva inflación, crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento de la deuda externa a niveles peligrosos. En tales condiciones la gestión económica estatal se vio limitada, puesto que el esquema de crecimiento con endeudamiento externo y déficit fiscal en aumento no podía prolongarse en el tiempo. Por otro lado, la devaluación de 1976 sólo tuvo efectos muy limitados a nivel de la administración del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Lo cual mostraba – la medida devaluativa – su incapacidad para corregir el déficit exterior y las raíces estructurales del desequilibrio. A pesar de que el valor de las exportaciones petroleras creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron entre 1977 y 1981. En 1981 las importaciones de mercancías se incrementaron en 25% y alcanzaron un valor de 23 mil millones de dólares. Las compras de bienes de capital aumentaron 43% y las de los alimentos, 20.7% las exportaciones petroleras crecieron 39.7%, pero las no petroleras experimentaron un descenso de 1.4%. La balanza de mercancías arrojó un déficit de 4 814 millones de dólares, 17% superior al de 1980. La política económica fue revisada implementándose algunas medidas: moderar del gasto público, controlar el crecimiento de las importaciones y recurrir a la devaluación, medidas de carácter recesivo que enfilaron a la economía hacia una parálisis a finales de 1981. paralelamente, la inversión privada, junto con el proceso de sustitución de importaciones, perdieron dinamismo; tampoco la estructura tributaria fue reformada ante la fluidez de los recursos externos.

20) Huerta G. Arturo. Op. Cit. Pág.67

21) Ayala Espino, José. Op. Cit. Pág.44

“Ahora bien, como ya se ha mencionado, la expansión del gasto y la inversión pública en todos los sectores, no obstante su dinamismo, nunca logró colocar a la economía en la senda del crecimiento autosostenido, ni resolvió los desequilibrios estructurales que pusieron en entredicho la capacidad de crecimiento desde fines de la década de 1960. De este modo, una vez agotadas las posibilidades de financiamiento de los déficit público y externo, la economía se enfiló nuevamente hacia una crisis cuyo origen y final salida parecen encontrarse en un profundo cambio en el modo de funcionamiento del sistema en su conjunto.” 22)

Es así que al no materializarse las perspectivas del petróleo y al continuar el financiamiento de este sector con importaciones masivas de bienes de capital que perseguían el mantenimiento de una tasa de crecimiento también alta, el país incurrió en un acelerado proceso de endeudamiento externo que con el tiempo resultaría insostenible y llevaría por igual a la suspensión del crédito externo, a la pérdida de la confianza empresarial, a la crisis de las finanzas públicas y , finalmente, a la nacionalización de la banca, entre los intentos para poner orden a la difícil situación financiera del país.

Así pues, el rápido final, no previsto, de la bonanza petrolera a fines de 1981, no hizo más que agravar el desequilibrio de la balanza comercial y el excesivo endeudamiento externo del país. En febrero de 1982, y después de una fuerte especulación contra el peso, el gobierno se vio obligado a devaluar su moneda en un 70%. En septiembre del mismo año, se decretan simultáneamente el control generalizado de cambios y la nacionalización bancaria, como medida para frenar la especulación y la fuga de capitales. La inflación de 25% en 1980 y 1981, alcanzó casi el 100% en 1982. La fuga de capitales que se registró fue de aproximadamente 22 000 millones de dólares.

El crecimiento sostenido, tuvo así, su finalización. Cuestionando sobre su efectividad, el modelo fue reemplazado por el neoliberal, en el que se plantea redefinir la actividad económica del Estado dentro de un cambio estructural, que perfila también una nueva rectoría y gestión económica del Estado mexicano. En el capítulo siguiente veremos el proceso de reestructuración de la gestión estatal y de los cambios en la función económica pública.

22) *Ibid.* Pág.45

Capítulo III EL ESTADO, LA ECONOMIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS OCHENTA

3.1 LA CRISIS ESTRUCTURAL Y SUS IMPACTOS

3.2 LOS PROGRAMAS ECONOMICOS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE

3.2.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA(PIRE)1983-1985

3.2.2 PROGRAMA DE ALIENTO AL CRECIMIENTO (PAC) 1986-1988

3.2.3 EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE) 1988.

3.3 EL PROCESO DE LA APERTURA COMERCIAL

3.4 LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.5 LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL

3.1 LA CRISIS ESTRUCTURAL Y SUS IMPACTOS

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, el estado posrevolucionario logra consolidarse durante la etapa cardenista en la cual adquiere un papel relevante para incidir en la dirección de los procesos económicos. En las décadas posteriores la acción estatal se caracteriza por lograr una estabilidad política y un destacado papel en la promoción del crecimiento económico. Sin embargo, para principios de la década de los setenta el modelo de crecimiento económico adoptado en México basado en la sustitución de importaciones, entra en una etapa de inviabilidad que repercute en la estabilidad de la economía mexicana.

El auge del "boom petrolero" logra retardar los efectos de la inviabilidad del modelo de crecimiento, pero sólo por un breve lapso; para principios de los ochenta irrumpe la crisis financiera que desestabiliza por completo el sistema económico nacional. Las consecuencias de esta crisis se manifiestan en el declive de los principales indicadores económicos como inversión, empleo, Producto Interno Bruto (PIB), etc. Esta situación generó un profundo deterioro económico y desnudó las contradicciones de la actuación económica del Estado intervencionista y de la actuación excesiva de la administración pública en el ámbito económico.

En este contexto surge la necesidad de replantear un nuevo modelo de desarrollo económico apoyado en las tesis neoliberales, así como también la necesidad de transformar la administración pública. En este capítulo estudiaremos este proceso, e ir estableciendo así el hilo conductor que nos permita arribar al análisis de la gestión económica del Estado mexicano en los noventa.

Al asumir la Presidencia de la República el 1° de diciembre de 1982, el nuevo Presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988), hubo de iniciar su gestión en medio de la crisis económica más severa que hasta entonces había experimentado el país. En su mensaje de toma de posesión De la Madrid reconocía:

"México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedente la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar la inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación deficitaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica en los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero. El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo los provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmedida, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha deteriorado el ahorro y la inversión. En estas circunstancias están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo." 1)

1) "Mensaje de toma de Posesión del Presidente Miguel de la Madrid" en Rev: El Mercado de Valores, año XLII, No. 49, Dic. 6 de 1982, México D.F. Pág. 1255

El diagnóstico de la situación económica del país reflejaba la urgencia de introducir cambios económicos diseñados desde el propio Estado y su administración, para responder al resquebrajamiento de la actividad económica que se tornaba por demás crítica; al juzgar por los impactos de la crisis, éstos comprenderían los siguientes puntos:

- La tasa de desempleo abierto se duplicó en una economía sin posibilidad de crecimiento.
- En diversos sectores, la producción se paralizó, el sector agropecuario se vería obligado a importar millones de toneladas de alimentos; en el sector industrial, gran número de empresas no podrían continuar operando por carecer de divisas para importar insumos indispensables.
- La inflación, a fines de 1982, se elevó en alrededor del 100%, lo que imposibilitó el ahorro, la inversión, y concentró el ingreso desprotegido a los asalariados.
- El ingreso nacional se contrajo y el sistema bancario ya no pudo captar suficiente ahorro para la inversión.
- El país pasó a tener una muy elevada deuda. El sexenio de López Portillo inició con un endeudamiento de 25 mil millones de dólares en 1976, para terminar en alrededor de los 900,000 millones en 1982.
- El sector público registró un déficit desmedido y sin comparación en la historia del país. Su monto representó un 15% del ingreso nacional. No hubo ahorro público. La recaudación se tornó exigua, el gasto excesivo, hubo derroche y falta de programación efectiva. La mayoría de las empresas públicas registró no sólo déficits, sino que sus balances financieros mostraron situaciones de quiebra.
- Los ingresos no petroleros, tanto fiscales como los de empresas públicas se rezagaron. Las empresas públicas tuvieron una situación de quiebra, y los subsidios salieron fuera de proporción, sin la certeza de que hubiesen beneficiado a los grupos de menores ingresos.
- La productividad general de la economía se estancó.
- Existía el riesgo de un conflicto social y político no contemplado.

Con respecto a algunos indicadores económicos; el PIB que había alcanzado tasas superiores al 8% anual, tuvo un crecimiento negativo de -0.6% en 1983; la devaluación del peso pasó de 76 unidades por dólar a 148, que se tradujo en la imposibilidad de importar bienes de capital; hubo desconfianza de los inversionistas; fuga de capitales; etc.

Sin embargo, lo que hay que subrayar aquí, es que la perspectiva y magnitud de la crisis demostraron la ineficiencia de la estructura económica del país. Su origen y magnitud son resultado de las contradicciones que se generaron en el esquema del desarrollo estabilizador y la industrialización sustitutiva de importaciones, además de la inflexibilidad de una gestión gubernamental para reaccionar con oportunidad ante problemas estructurales adversos, como fueron el desequilibrio externo y el déficit público. Se puso así de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo, apoyado en el uso de la deuda y en los recursos del petróleo.

El autor José Valenzuela Feijoo sintetiza de la siguiente manera el significado de la crisis:

“La vasta magnitud de la crisis actual ciertamente no es independiente del carácter de los problemas estructurales. Fenómenos como la reducción del producto y del empleo, la alta inflación y el déficit externo no son sino la manifestación cuantitativa de un resquebrajamiento más profundo y cualitativo. Dicho sea en forma muy breve: a) la crisis es cíclica y la vez estructural; b) las estructuras que han entrado en crisis son las del patrón sustitutivo de importaciones; c) el deterioro del patrón (u orígenes del proceso) se visualiza ya en los años setenta pero diversos factores dan lugar a cierto aplazamiento. De este modo la crisis estructural se desliza en forma relativamente larvada o latente hasta irrumpir con especial violencia en los últimos dos años: d) el viejo esquema parece definitivamente cancelado ... En todo caso, la crisis 1982-1984 parece representar el momento de la clausura definitiva del proceso. El momento mori ya final.” 2)

2) Valenzuela Feijoo, José. “El Capitalismo Mexicano en los Ochenta”, Ed. Era, México 1986, Pág. 144-145.

3.2 LOS PROGRAMAS ECONOMICOS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, diversas medidas de política económica y programas fueron aplicados en un esfuerzo por tratar de remediar los difíciles acontecimientos económicos adversos, cuyo costo social (desempleo, inflación, caída del poder adquisitivo del salario) y los objetivos económicos que no se cumplían, obligaron a establecer los programas de ajuste.

3.2.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONOMICA (PIRE) 1983-1985.

A raíz de la carta de intención que el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982, cuyos objetivos fundamentales eran los de establecer ajustes en la economía nacional, para tener acceso al crédito externo. El gobierno de Miguel De la Madrid dio a conocer los puntos sobresalientes del programa inmediato con que atacaría los aspectos más apremiantes de la crisis. El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), contenía diez acciones urgentes cuya finalidad era combatir la inflación así como proteger el empleo y recuperar la capacidad de crecimiento del país. Era, por consiguiente, un plan de corto plazo que contenía medidas de política económica para los años inmediatos de 1983-1985. Con el plan iniciaban así las reformas y cambios que la economía requería.

“El programa plantea la austeridad en el gasto y la reorientación del programa de inversiones; acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y en los salarios; programas de protección al empleo y al abasto popular; apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación; la reestructuración del sistema financiero nacional; y, reformas constitucionales para reforzar el principio de rectoría del Estado y proteger y precisar los ámbitos de los sectores social y privado...” 3)

Cabe mencionar asimismo que dentro de este plan de reformas económicas aparecen las tesis neoliberales que postulan la reducción del gasto público, y el aumento de la carga tributaria. De lo cual se desprende que la necesaria transformación económica tiene que ver con el cuestionamiento a la intervención del Estado en la economía. Así, los problemas de la inflación, desequilibrio externo, déficit público, etc., son consecuencia de la excesiva actividad económica del Estado, así como de mantener un sector paraestatal ineficiente.

“El corolario del enfoque neoliberal es la recomendación de política de que el Estado no debería intervenir en la economía de manera activa o competitiva hacia el capital ni tratar de regular el mercado; debería únicamente, en su función de apoyo, crear las condiciones porque en él está la capacidad de crecimiento estable de la economía.” 4)

3) “Política Económica Para 1983”, en Rev.: El Mercado de Valores, Año XLII, No. 51, Dic. 20 de 1982. México D.F. Pág. 1325.

4) Pérez, Germán. León, Samuel. “17 Angulos de un Sexenio”, Ed. Plaza y Valdéz, y Valdéz México 1987. Pág. 48.

Bajo estos lineamientos de política económica es como el Estado se proponía hacer frente a las deficiencias en la estructura económica nacional. Durante los años subsiguientes a 1982 y hasta prácticamente concluir el sexenio, la actividad económica se desarrolló, de esta manera, con austeridad en el gasto público.

Finalmente con respecto a los resultados logrados por el PIRE, estos resultaron insuficientes para la disminución real del déficit público; el PIB disminuyó en términos reales en 5.3% en 1983 y creció sólo 3.7% y 2.7% en 1984 y 1985; mientras tanto la inflación reiniciaba su repunte a mediados de 1985, medida de diciembre a diciembre la inflación fue de 98.8% en 1982, de 80.8% en 1983 y de 63.7% en 1981. Bajo estos datos puede anotarse que la inercia inflacionaria iniciada en 1982 generó una serie de procesos que harían cada vez más difícil avanzar en la disminución del déficit público, objetivo fundamental del PIRE; por lo que el programa de corte neoliberal, en términos generales fue una estrategia fallida por encontrar una salida real a la crisis y a las contradicciones que la gestaron.

Para 1986, la estrepitosa caída de los precios del petróleo alteró sustancialmente el entorno económico global y obligó al Estado a diseñar un nuevo programa con el que se proponía alentar el crecimiento económico del país.

3.2.2 PROGRAMA DE ALIENTO AL CRECIMIENTO (PAC) 1986-1988.

Al iniciar 1986, la economía del país enfrentó en el ámbito externo un cheque de gran magnitud al desplomarse el precio internacional y el volumen exportado del petróleo, fuente fundamental de los ingresos del sector público.⁵⁾ Esta adversidad económica conformó una nueva problemática que adquirió el perfil de una crisis con síntomas de depresión -una caída tan aguda de la producción que no pudiera revertirse. Este cambio alteró de manera fundamental el entorno para el manejo de la política económica.

Ante esta difícil situación se instrumentó una nueva estrategia de contención para hacer frente a la crisis, evitando caer en la recesión. En este contexto se da a conocer a mediados de 1986 el programa con el cual se proponía alentar el crecimiento económico del país, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que mediante una nueva estrategia de gasto, planteó ser compatible el crecimiento moderado de la economía con el combate a la inflación.

5) La pérdida de ingresos programados que ya se tenían calculados para el año de 1986 fue de aproximadamente 8 mil millones de dólares, lo que equivale a 150 % de inversión pública y a alrededor del 6% del PIB para ese año. En otro dato, en 1974 el precio del barril del crudo mexicano era de 12 dólares; en 1979 el precio se duplicó a más de 24 dólares; y para 1981 el barril se cotizó en 34 dólares; nivel que descendió gradualmente en los años siguientes; para 1985 el precio del barril de crudo mexicano osciló en alrededor de los 25 dólares y para 1986 el precio había ya descendido a los 12.50 dólares por barril. "Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)" en Rev.: El Mercado de Valores, Año XLVI, No. 26, Junio 30 de 1986, México, D.F.

"El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) establece que es necesario crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tiene que hacer anualmente, del orden de 10 mil millones de dólares. El PAC introduce en el discurso, y en este sentido hay cambios con respecto al PIRE, el argumento del crecimiento económico en el marco de la liberalización de la economía mexicana; se traduce en incentivar la inversión extranjera tanto directa como indirecta, a través de un paquete financiero de 12 mil millones de dólares, que será el pivote de la recuperación económica en 1987 y durante los siguientes 18 meses, críticos políticamente." 6)

De manera específica los objetivos centrales del PAC eran:

- Alentar un crecimiento económico moderado y estable con alta generación de empleos y sostenido.
- Renovar el combate a la inflación mediante esfuerzos adicionales para el saneamiento de las finanzas públicas.
- Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural.
- Impulsar la descentralización de la vida nacional." 7)

En esta perspectiva el Programa de Aliento y Crecimiento constituía el instrumento económico con el cual el Estado trataba de proyectar una política activa de recuperación económica. El PAC tendría asimismo un período de aplicación para los años 1987 y 1988, en donde según estimaciones, se esperaba una recuperación del crecimiento basado en el control y disciplina del gasto público. El examen de la situación económica de 1988, revelará que los propósitos fundamentales del PAC no se cumplieron.

De los lineamientos generales del PAC se desprende que la preocupación principal del gobierno es lograr el crecimiento dentro de un marco de liberalización de la economía mexicana, con medidas de apoyo a la inversión -nacional y extranjera-; así como el apoyo a la exportación, ajustes de precios y tarifas del sector público, reducción del gasto público, fortalecimiento de las finanzas públicas, etc. En suma, continuar con las políticas de austeridad, pero cumpliendo con las obligaciones del pago de la deuda externa.

"Estructuralmente ... el Estado ya no será el motor del crecimiento económico previsto, el crecimiento se plantea en un marco en el que el capital tanto nacional como extranjero ha recuperado actividades estratégicas del Estado y se ha fortalecido en aquellas ramas con mayores expectativas, tanto de mercado como integradoras del proceso económico. Se plantea crecer en un marco de limitada intervención del Estado en la economía. El motor del crecimiento está ahora en el capital. Este papel no rector del Estado se ve reforzado financieramente por el enorme peso que el pago de la deuda y su servicio representa para el mismo." 8)

6) Pérez, Germán, León, Samuel. Op. Cit. Pág. 49

7) "La Reforma Fiscal en 1987". Ed. S. H. y C. P., México, 1987. Pág. 13

8) Pérez, Germán, León, Samuel. Op. Cit. Pág. 65

Sin embargo, los resultados previstos por el PAC no se cumplieron. Desde la instrumentación del programa la economía mexicana se desenvolvió en un marco adverso. El cheque petrolero continuó, la balanza de pagos dio un vuelco producto del crecimiento inusitado de importaciones debido a la mayor apertura de la economía. En otro renglón, se delineó una política de austeridad y del gasto público que frenaron la actividad productiva; en 1986 el PIB fue de -3.7. El desempleo abierto pasó de 8% en 1982 a 12% en 1987 y para 1988 fue de 14%; el salario real decayó en un 47% del máximo histórico alcanzado en 1976. El deterioro social fue producto de la imposibilidad de financiar volúmenes de gasto social que se mantuvo por debajo de los existentes a principios del decenio. En 1988 se acentuó el sesgo distributivo en favor de los rentistas y en detrimento, una vez más, de la población asalariada. El peso que se devaluó a 70 por dólar en 1982, en 1987 terminó en 2 mil por dólar, una devaluación del 2 mil 700 por ciento en cinco años. Y como había sucedido en tiempos electorales y de cambio de administración, hubo fuga de capitales por alrededor de 7 000 millones de dólares.

"En suma, el alto costo económico, político y social de la puesta en marcha del programa de ajuste en el sexenio de Miguel de la Madrid, contribuyó a acentuar aun más la injusta distribución de la riqueza y la Reforma del Estado fue cambiando paulatinamente el rol del Estado, es decir, de interventor a mecanismo de regulación." 9)

Los resultados de la gestión económica de Miguel de la Madrid fueron, por lo tanto, a todas luces negativos, el crecimiento económico del sexenio fue de 0.1, es decir, prácticamente el PIB de 1988 era del mismo tamaño que el de 1982. Es lo que algunos autores han denominado el "sexenio del crecimiento cero." Por lo demás, el proceso de cambio que se inicia a partir de este gobierno tiene que ver con el nuevo papel asignado al Estado en su participación económica, en que se decide que éste debe abandonar la concepción intervencionista para dar paso a un esquema predominantemente neoliberal, marco en el que se ubica la reestructuración del Estado y su administración pública. Este viraje gira en torno a lo que se ha llamado también la Reforma ¹⁰⁾ del Estado; reforma que en el ámbito económico surge tras cuestionarse la eficiencia del Estado interventor y su capacidad de gestión en cuanto a su rectoría económica.

9) Sánchez González, José. "Administración Pública y Reforma del Estado" en México", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1988 Pág. 86

10) "El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de la Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma de Estado". Ibid. Pág. 39

La Reforma del Estado implica cambios tanto en la esfera de lo económico como en lo político y social, por lo tanto conlleva a una modificación en sus relaciones con sus tres aspectos. En el ámbito económico, que es el que interesa destacar aquí, la Reforma del Estado tiene que ver con la revisión del papel del Estado en la economía con la finalidad de fortalecer su capacidad de gestión, eliminando el cúmulo de actividades innecesarias y en este sentido resolver el problema del estancamiento económico.

3.2.3 El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1988

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) es definido como un instrumento más de la política de estabilización económica durante la gestión de Miguel de la Madrid. Tiene como antecedente inmediato el crack bursátil de octubre de 1987, en el que los principales centros financieros del mundo se desplomaron arrasando al mercado mexicano de valores que entró en caída libre. Al desplomarse la Bolsa Mexicana de valores, llega a su fin un período de auge bursátil iniciado a mediados de 1986 que no tenía más fundamento que la especulación. Con el desastre bursátil las compras masivas de dólares amenazaron con afectar seriamente el nivel de las reservas internacionales. En estas condiciones, el 18 de noviembre el Banco de México dejó de intervenir en el mercado cambiario, lo que provocó una devaluación del peso de cerca del 40%. En este contexto y ante la presión de inercias inflacionarias —en 1987 alcanzó el 160% anual— representantes del gobierno, de los obreros, de los campesinos y de los empresarios decidieron firmar un Pacto de Solidaridad Económica; esto es, una concertación dentro de los sectores de la sociedad civil

El 23 de diciembre de 1987, se dio a conocer el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), cuyo propósito central era el combate a la inflación y la corrección de los desórdenes económicos, a través de la instrumentación de medidas de política económica: 1) disminución de la inflación corrigiendo el gasto público; 2) moderación de la clase obrera en sus pretensiones de aumento salarial; 3) acelerar la apertura comercial; 4) reducción del tamaño del sector público racionalizando sus estructuras administrativas; 5) el control de la estabilidad cambiaria; 6) la estricta disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Sobre estas consideraciones se argumentaba que la concertación constituye un instrumento eficaz de coordinación entre los sectores de la sociedad para enfrentar y resolver los retos de la estabilidad económica nacional. No obstante el programa castigó el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores, decayendo el poder adquisitivo en más de 40% en el sexenio.

La primera etapa del Pacto abarcó hasta febrero de 1988, mientras que la segunda se extendió más allá del final del sexenio manteniendo las mismas medidas restrictivas, sobre todo para la clase trabajadora que experimentó un congelamiento salarial. Entre las medidas de la segunda etapa destacan:

- 1) El mantenimiento de la libertad cambiaria;
- 2) Congelamiento de precios sujetos a control;
- 3) Control de precios y tarifas de bienes y servicios públicos; control de tasas de interés que se colocaron por encima de los tres dígitos.

“Los resultados fueron muy alentadores en el terreno de la lucha antinflacionaria, ya que la inflación descendió gradualmente de alrededor de 15% mensual en los meses de diciembre de 1987 y enero de 1988 a menos de 1% mensual a partir de agosto. No obstante, esta reducción se dio en el marco de un reforzamiento de las tendencias al deterioro del salario real ...

La introducción de la concertación, sin abandonar la ortodoxia a ultranza, explica el éxito de la lucha antinflacionaria en México en el último año del periodo de De la Madrid. La capacidad para imponer una política salarial restrictiva ha sido un rasgo notable del sistema social y político mexicano.” 11)

De esta manera, dentro de la lógica de la gestión del Estado los mecanismos de concertación entre los sectores de la sociedad civil pasaron a ser parte de la estrategia económica y social para abatir la inflación, en el marco de la corriente neoliberal; y no de manera justa y equitativa entre los sectores concertantes, cuyo mayor sacrificio fue para la clase trabajadora. Como resultado, se incrementaron el número y porcentaje de la población que vive en la pobreza. El ajuste estructural de la gestión Delamadrillista se llevó a cabo sin contenido social, y con una herencia crítica en las condiciones de vida de grandes núcleos de la población en todo el país.

“Finalmente, habría que mencionar que la gestión estatal se ha orientado hacia una reducción importante de los gastos públicos, frente a la presión que sobre las finanzas estatales ejerce el servicio de la deuda. Los recortes presupuestales han tocado sobre todo a los llamados gastos sociales (bienestar y seguridad social, vivienda, educación y salud), ... el abatimiento del gasto social y la cancelación de buena parte de las políticas sociales tienden naturalmente a tener efectos perniciosos tanto sobre las condiciones de vida de los habitantes como sobre los procedimientos legitimados del poder instituido.” 12)

11) Gutiérrez Garza, Esthela, “Los Saldos del Sexenio (1982-1988)”, Ed. Siglo XXI, México, Pág. 274-276

12) Ibid. Pág. 60-61

3.3 EL PROCESO DE LA APERTURA COMERCIAL

Parte de las críticas al modelo sustitutivo de importaciones adoptado en México, fue la falta y desarrollo de un sector exportador capacitado para generar crecimiento; el resultado, altos y déficits constantes en la balanza comercial y en la cuenta corriente. Dentro del proceso dinámico de reformas y transformaciones económicas impulsadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, se suma la estrategia de crecimiento “hacia fuera” o la inserción del país en los flujos del comercio mundial. De esta manera, se reconocía la necesidad que tiene el país de exportar y desplazar el centro de gravedad de sus exportaciones de productos primarios y el petróleo al de bienes manufacturados. El desafío para el Estado mexicano significaba, por tanto, sustentar el crecimiento económico sobre la base de un modelo exportador ¹³⁾ manufacturero que revertiera –en perspectiva- la tendencia estructural al desequilibrio externo. La política así trazada, conllevó a la apertura de la economía y a una intervención más dinámica en las relaciones comerciales con el exterior. Se trataba en suma, de conciliar la necesidad de una inserción efectiva en las corrientes del comercio mundial, de aprovechar las tendencias a la especialización conforme a las necesidades del país.

La inviabilidad de continuar con el modelo sustitutivo de importaciones, que había ya agotado su capacidad de generar crecimiento y que no respondía a las cambiantes condiciones internacionales constituyó el diagnóstico para la decisión impostergable por estructurar una política económica que tuvo por objeto la apertura de la economía hacia los flujos comerciales mundiales. De esta forma, fue que el país transitó de un modelo de industrialización vía sustitución de importaciones al modelo económico neoliberal en cuyos postulados aparece la liberalización del comercio.

Por otro lado, la política comercial aperturista se justificaba más por las presiones de reordenación económica interna, y también por factores externos, que por una política económica planeada en el renglón comercial.

“Uno de los conceptos de política económica más aconsejados por el Fondo Monetario Internacional al gobierno mexicano fue sin duda la apertura al exterior, la cual se convirtió en tesis oficial, integrada dentro de lo que se llamó la política de “cambios estructurales”. Por esto se entendió modernizar al país para que se absorbiera la alta tecnología y se produjeran artículos competitivos en el exterior, para convertirlo en país exportador, o como decían los funcionarios para combatir el “sesgo antiexportador”...

13) Valenzuela Feijóo explica que en México y América Latina el patrón de acumulación de capital se dio sobre la base en una primera etapa de desarrollo de un modelo “primario-exportador”, en donde los productos agrícolas y los mineros constituían el grueso de las exportaciones; en una segunda etapa, el patrón de acumulación estuvo sustentado en el patrón “tradicional” de la industrialización sustitutiva de importaciones adoptada desde finales de los años treinta, y que atiende en exclusividad los mercados internos sin desarrollar ninguna vocación exportadora. La tercera etapa representa el tránsito a un patrón de acumulación “secundario exportador” con el cual se asiste al auge de las exportaciones manufactureras. Valenzuela Feijóo, “El capitalismo ...” Op. Cit.

En pocas palabras, desde el punto de vista conceptual, la apertura al exterior de México, significaba abandonar de una manera muy acelerada la tesis proteccionista que sustentaron las políticas comercial y de industrialización en más de cuatro décadas y sustituirlas por una doctrina libre cambista". 14)

Lo que en un primer momento se manejó como racionalización de la protección comercial, entendida como un proceso gradual y planeado de apertura comercial, la realidad fue que a partir de los planes y programas ¹⁵⁾ para fomentar las exportaciones no petroleras, lo que se evidenció fue un aceleramiento de la apertura comercial que culminaría con una apertura generalizada en el marco de entrada al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.), antecedente inmediato para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1993.

Así pues, en 1986 se consolida la liberalización comercial al adoptar el Estado mexicano la decisión de adherirse al G.A.T.T. Con la instrumentación de la liberalización comercial con carácter irreversible, la economía mexicana pasó a ser, en poco tiempo, de una de las más cerradas, a una de las más abiertas de mundo. La estructura proteccionista, que incluía un sistema complejo de precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos fue gradualmente desmantelada.

"Para diciembre de 1987 los aranceles habían desaparecido casi por completo y solamente subsistía la prohibición de importar medicinas y automóviles. En su sexto informe de gobierno, el presidente anunció que el 96% de las importaciones se encontraba libre del requisito de permiso previo y que los aranceles correspondientes fluctuaban entre 0 y el 20%. Al parecer el cambio empezaba dar resultados: también informó que las exportaciones manufactureras habían crecido a un ritmo de 18% anual desde 1983 y representaban para 1988 un 50% de las exportaciones totales: el doble que cinco años antes." 16)

Sin embargo, el costo de la apertura comercial significó para la pequeña y mediana empresa el tener que enfrentarse a una competencia desigual, ante la imposibilidad de modernizarse y adaptarse a un proceso que fue demasiado rápido. De esta manera quedaron relegadas o subordinadas por las grandes empresas ya consolidadas.

14) Ortiz Wadgyr, Arturo. "Política Económica de México, 1982-1995". Ed. Nuestro Tiempo, México, 1996. Pág. 62-63.

15) El programa rector que señala los lineamientos del proceso de apertura comercial en México fue denominado "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988", dicho programa establece la política a seguir en materia de apertura hacia los flujos comerciales mundiales. Con la puesta en marcha del programa se cancela en definitiva el modelo económico seguido, y el nuevo viraje de la economía nacional lo constituye un modelo de crecimiento sustentado en la producción y exportación de manufacturas, y por consiguiente, una nueva inserción del país en el contexto de la economía mundial. El propósito fundamental del programa era el de promover una dinámica de desarrollo que llegase a consolidar a México como una potencia industrial intermedia. Lo cual significaba que para lograr el equilibrio externo, el país debía de transitar hacia un nuevo esquema de industrialización manufacturera que fomentara las exportaciones. Poder Ejecutivo Federal "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988", México, 1984.

16) Gutiérrez Garza, Esthela. Op. Cit. Pág. 257

De igual manera, la ausencia de programas de modernización fue otro obstáculo al que se enfrentaron las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de crédito para llevar a cabo procesos adecuados de reconversión industrial. Aunado a lo anterior, la ausencia también de una política industrial efectiva que atendiera los requerimientos de modernización fue una limitante más para estas empresas.

3.3 LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como ya ha sido explicado, la crisis económica de 1982 puso de manifiesto las dificultades económicas que el país enfrentaba. Fenómenos como la reducción del producto y del empleo, la alta inflación y el déficit externo revelaron el carácter estructural de una crisis que caracterizaría a todo el sexenio de De la Madrid. La situación de inestabilidad económica amenazaba con poner en tela de juicio la eficacia del Estado y de su administración pública, en cuanto a su capacidad de gestión para dar respuesta a una problemática que amenazaba con salirse de control. Factores que indicaron en definitiva, que el desenvolvimiento económico del país debía de sustentarse en el asenso a una nueva fase económica basada en cambios estructurales en la economía y al interior del Estado mismo, con lo que se iniciaba propiamente el proceso de reestructuración del Estado y la administración pública mexicana. Desde la óptica del Estado era necesario iniciar un proceso de reformas para acceder a un nuevo patrón de desarrollo apoyado fundamentalmente por una redefinición de las áreas económicas en las que hace presencia el Estado. En este marco, el Estado mexicano inició una reestructuración sobre su aparato administrativo y por consiguiente una redefinición de sus ámbitos económicos de acción.

“La crisis actual y la búsqueda de una salida a la misma han significado la emergencia de nuevas tendencias en la gestión estatal y una redefinición de las modalidades de intervención económica del Estado. El rechazo a las políticas de inspiración keynesiana prevalecientes en la década pasada y una orientación cada vez más marcada hacia el discurso neoliberal parecen estar detrás de políticas que, más allá de objetivos explícitos de “cambio estructural”,¹⁷⁾ la apertura frente al exterior (en el triple terreno comercial, financiero y productivo), la reprivatización de la economía y la desregulación pública y centralizada de la misma. Todo ello con la finalidad de resituar las leyes del mercado como mecanismo supuestamente óptimo de la asignación de recursos y de la cohesión social.”¹⁸⁾

El punto de mayor difusión dentro de esta concepción de racionalización de la gestión estatal fue el nuevo papel que se asignaba al Estado en su participación económica, lo cual significaba que el Estado dejaría de participar como propietario en áreas no prioritarias o estratégicas, concentrando su actividad en aquellas que si lo sean. La reestructuración de la gestión estatal comprendería, de manera general, una profunda reordenación de la economía y un cambio estructural con desarrollo “hacia fuera” (integrado al comercio internacional) caracterizado por un riguroso control del gasto público.

17) De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el cambio estructural “implica todo un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta, con un propósito eminentemente social para hacer más eficiente y justo el desarrollo. -Se trata de reorientar y reordenar para restablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización o bien, crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones con el exterior”. La concepción general de la estrategia implicaba también el fortalecimiento de la rectoría estatal, la modernización del aparato productivo, impulsar el sector social y la revisión de las prácticas administrativas y económicas del Estado para transitar a un esquema económico nuevo que revertiese las tendencias al desequilibrio exterior. Poder Ejecutivo Federal “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.” México, 1983.

18) Gutiérrez Garza, Esthela. Op. Cit. Pág. 56

De manera esquemática las medidas reestructuradoras comprendían los siguientes puntos:

- El saneamiento de las finanzas públicas como prerequisite para alcanzar la estabilidad económicas y la reducción del déficit fiscal.
- El control del gasto público para evitar su efecto en la inflación.
- El redimensionamiento de la actividad estatal mediante la desincorporación de empresas públicas, con lo cual se buscaba racionalizar el ámbito del sector público.
- El combate frontal a la inflación.
- Fomentar gradualmente las exportaciones manufactureras, dadas las bases de la apertura comercial.

Con estas reformas el proceso de reestructuración del Estado comprendía la revisión en cuanto a la organización y funciones del mismo. La reestructuración además, respondía a una línea política que tenía por objetivo la modernización del aparato público en tanto que con ello se lograría la eficacia óptima sobre la que se sustentaría la futura modernización del sistema económico. Desde otro punto de vista, los cambios y estrategias implementados encontraban también su justificación en el nuevo entorno internacional y en la necesidad de mitigar los impactos de los vaivenes económicos, tecnológicos y políticos mundiales propicios de la globalización que entonces se desarrolla.

"A consecuencia de las transformaciones que la sociedad capitalista vive en todos los ordenes de la vida, la oleada por reordenar al Estado cobra intensidad y continuidad. No sólo los que pertenecen al mundo desarrollado. Los que corresponden al "subdesarrollo" también viven procesos de reajuste que inciden no sólo en su organización, sino fundamentalmente en la orientación de la actividad que realizan. En efecto, la actividad del Estado dada por la administración pública, se revisa y "depura" en los marcos de una crisis que incide en la capacidad del propio Estado." 19)

Así pues, la reestructuración del Estado y su instrumento, la administración pública, presuponía la conformación de una gestión económica cuyo objetivo fundamental, era precisamente la configuración de un nuevo esquema que propiciase dinamismo y estabilidad a la economía nacional. La reestructuración del Estado -desde este enfoque- presuponía también el desmantelamiento de un estilo de gestión basado en la intervención, el proteccionismo, los subsidios, la centralización, el corporativismo, etc., que sirvió de marco para la actuación de la administración pública, pero sin evaluar objetivamente los resultados que arrojaba.

19) Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano". Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? Año II, No.3, julio de 1990. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México 1990; Pág. 176.

"Mas de 45 años de rezagos, contradicciones, desajustes y políticas discutibles, marcan el final de una época caracterizada por el proteccionismo y la multiplicada acción estatal en la economía y la sociedad." 20)

Finalmente, como proceso relevante dentro de la dinámica reformista del Estado, resalta el renglón de la reestructuración del sector paraestatal, con la idea de que el Estado debe ser regulador y promotor, no interventor de los procesos económicos, lo cual dio origen al proceso de desincorporación de las entidades paraestatales.

20) Uvalle Berrones Ricardo. "La Administración Pública en el Cambio Estructural" Revista de Análisis Político Administrativo No. 14 Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Pág. 16.

3.5 LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL.

La reestructuración del sector paraestatal formó parte del proceso transformador del Estado. Para este sector la crítica partió siempre del Estado grande, empresarial y extenso que distribuía recursos y obstaculizaba el desarrollo económico, aunado a ello el crecimiento anárquico, las deficiencias administrativas, la corrupción y la poca claridad de sus finanzas, volvieron necesaria la revisión de la participación del Estado en la economía a través de las entidades paraestatales. A su vez, la crisis de 1982 había puesto al descubierto los límites de la intervención económica estatal al poner de manifiesto los problemas estructurales de la economía nacional. Como tarea, se fijó, entre otras, el objetivo de disminuir el déficit fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, es decir, a través del llamado proceso de desincorporación del sector paraestatal, el cual se consideraba como una de las principales causas de dicho déficit y como fuente de presión inflacionaria.

"El Estado se ha obligado a implantar medidas de austeridad y racionalidad empezando por desincorporar de las diversas áreas económicas en que participaba, organismos que no son ni estratégicos ni prioritarios. Es un proceso que no tiene precedente. Sin embargo, los pasos para consumarlo se han venido dando. Forma parte de un replanteamiento que no se encuentra distante de tesis neoliberales." 21)

Las empresas paraestatales, por lo tanto, formaron parte activa en la estrategia económica del Estado del cambio estructural. En relación específica con su papel en el proceso de reestructuración, se llevaron a cabo cuatro líneas de acción: 1) la revisión de la participación del Estado en algunas empresas; 2) la reestructuración financiera de las mismas; 3) su reorganización, y 4) su reconversión y modernización. Con respecto a la revisión de la participación del Estado, de acuerdo al artículo 28 Constitucional, se definen como actividades estratégicas, en las que sólo el Estado puede intervenir, las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles, minerales radioactivos y generación de energía nuclear. Asimismo el Estado puede participar junto con el sector privado en el desarrollo de áreas prioritarias para la economía nacional. "Con la revisión de la participación del Estado se perseguía -de acuerdo con la tesis oficial- concentrar recursos y esfuerzos en estos campos estratégicos y prioritarios, retirando dicha participación de los secundarios o de aquellas en las que intervino circunstancial o coyunturalmente. No obstante, esa revisión fue más allá de lo que se había propuesto originalmente." 22)

La reestructuración financiera consistió básicamente en una racionalización del gasto de las empresas estatales mediante programas de austeridad, así como de políticas de recuperación de ingresos mediante la eliminación de rezagos en precios y tarifas o subsidios injustificados. La reorganización del sector paraestatal se llevó a cabo dentro del programa de modernización de la administración pública, el cual definía con mediana claridad las relaciones del gobierno federal con el sector paraestatal y para que éste se reorganice con el objeto de mejorar su administración.

21) Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad ... Op. Cit. Pág. 185

22) Martínez Escamilla, Ramón. et. al. "Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, México, 1996 Pág. 113

Finalmente, la reordenación y modernización de empresas paraestatales incluyó aspectos como la modernización del sistema de abasto y comercialización, la reestructuración de la deuda externa y la descentralización de las actividades económicas, entre otras. "Lo anterior parece indicar que estos cambios se enmarcan, por una parte, en una política de liberalización comercial que ha avanzado rápidamente y, por la otra, en la inducción hacia un nuevo patrón de especialización de la economía mexicana en condiciones competitivas con el exterior, que permitiera el desarrollo de una plataforma exportadora estable y sólida. Se trataba en ese momento, de una transformación de mediano plazo muy compleja, con muchos frentes simultáneos de acción y que a veces marchaba más lentamente de lo deseado debido a las restricciones financieras. Sin embargo, esa transformación se profundizó y consolidó durante la administración del presidente Salinas de Gortari." 23)

Los criterios que regularon la desincorporación fueron: 1) liquidación; 2)extinción; 3) transferencia y 4) venta: el proceso se desarrolló de la siguiente forma.

La administración de Miguel de la Madrid contó con un sector paraestatal de 1155 entidades distribuidas de la siguiente manera: 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos. Asimismo de diciembre de 1982 a septiembre de 1988 se crearon 61 entidades más: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos. En total las entidades paraestatales llegaron a sumar 1216 en 1988, de las cuales 724 se encontraban ya en proceso de desincorporación.

"En síntesis ... el período que va de diciembre de 1982 a septiembre de 1988, se autorizó el proceso de desincorporación de 724 entidades paraestatales, de las cuales 261 corresponden a liquidación, 136 a extinción, 81 a fusión, 28 a transferencia y 218 a venta ... las que sumadas a las 48 desincorporadas mediante la Ley Federal de Entidades Paraestatales dan un total de 772 entidades de la administración pública federal. Este proceso de desincorporación significa una reducción del 63% de las 1216 entidades que conformaban el universo paraestatal, por lo que al final del sexenio de Miguel de la Madrid sólo quedaban 444 entidades paraestatales." 24)

Finalmente, con respecto a los resultados del proceso de privatización del sector paraestatal y de su impacto en el modelo económico neoliberal en México, podemos apuntar lo siguiente:

- 1) El producto interno bruto de las paraestatales desincorporadas de 1982 a 1988 sólo representó el 2.1% del total generado por el sector público en su conjunto. Según está estimación el impacto de las desincorporaciones a nivel global es modesto.

23) Ibid. Pág. 114

24) Ibid. Pág. 125

- 2) El Estado retiró su participación en actividades económicas como: automotriz, bienes de capital, electrodomésticos, minería, de la industria del cemento, de la industria química y de papel, productos forestales, de las ramas textiles y alimentaria, además de actividades relacionadas con la cinematografía, los servicios financieros y turísticos, etc.
- 3) El proceso privatizador fue concentrador, contrario al objetivo que tenía de generar una economía más "competitiva" y "democratizar el capital". Un número reducido de empresarios controlan renglones básicos de los servicios y de la producción: servicios financieros, bancarios y de seguros, transporte y telecomunicaciones, por ejemplo. Con respecto al proceso de desincorporación, en opinión de la autora María del Carmen Pardo, en México no hubo criterios precisos ni generales para llevar a cabo la privatización. Se adoleció de un esquema conceptual bien definido que orientara el proceso de desincorporación a partir de un replanteamiento del papel del Estado en la economía. Imperó más el ahogo financiero del gobierno como factor determinante del ritmo y dimensión de las medidas privatizadoras.

"La reestructuración de una economía para utilizar los recursos en forma más eficiente debe ser prudente pues es un fenómeno a mediano plazo. Si bien es importante, entonces, buscar un uso más eficiente de los recursos, los esfuerzos dirigidos hacia ese propósito deben realizarse con la máxima cautela y la conciencia de enfrentar dificultades sociales en el proceso." 25)

En el mismo contexto, otro punto de vista es el del Dr. Ricardo Uvalle:

"El saneamiento financiero de las empresas del Estado es saludable. Lo discutible es la óptica utilizada. Viejos problemas, relacionados con la caída de la productividad y la eficiencia inciden, en un panorama de escasez de recursos, al considerar que el Estado es un mal administrador. La acción empresarial del Estado corresponde a las necesidades que la sociedad y la economía exigen... Condición del desarrollo desigual y combinado que hay en el país, la acción estatal en la economía no puede prescindirse. Pero no se trata de una acción desparramada. En todo caso hay que reordenarla para que sea eficaz, no lastre. Por tal motivo, Los criterios financieros son insuficientes para evaluar y reconsiderar las conveniencias de mantener empresas. Es la economía en su totalidad, la base para situar con precisión la salud de las empresas. Es decir, la actividad económica del Estado tiene que pulsarse por el tipo de cometidos que desempeña y el logro macro social que consigue en términos de beneficio." 26)

25) Pardo, María Del Carmen. "Empresa Pública y Privatización en México." en Pardo, María del Carmen (Coordinadora) Teoría y Práctica de la Administración Pública México, Lecturas Básicas, Ed. INAP, México, 1992, Pág. 210.

26) Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad..." Op. Cit. Pág. 190.

Por último; respecto a los resultados en el contexto de la economía nacional y del modelo económico gradualmente impuesto desde principios de los ochenta, la desincorporación en el período 1982-1988 no significó una contribución importante para el crecimiento económico; antes bien, el crecimiento cero de la economía es el indicador contundente de que no fue así. Pretender, entonces, que el proceso de privatización o desincorporación arrojaría resultados absolutamente positivos para la economía y sociedad mexicana, es algo que para el sexenio de Miguel de la Madrid no resultó acertado. Lo que sí fue comprobable fue la transformación estructural del Estado mexicano y su administración pública, que comprendió no sólo aspectos del redimensionamiento de la estructura administrativa gubernamental, sino también nuevas estrategias que redefinirían el perfil de un nuevo modelo económico más integrado al comercio mundial y con una reducción de la participación del Estado en los procesos económicos, bajo el criterio de que un Estado grande no es sinónimo de eficiencia y fortaleza.

En síntesis, la gestión económica del Estado mexicano en los ochenta -particularmente difícil- tuvo como objetivo combatir la crisis económica. A partir de 1982 se instrumentó la estrategia de reordenación económica que comprendió diversas medidas de política: monetaria, crediticia, cambiaria, de gasto y de ingreso público. También llevó a cabo otras medidas como la liberalización del mercado y de los precios, la contención del salario de los trabajadores, recorte del gasto público y reestructuración del sector paraestatal, entre otras. Asimismo, se fijó, entre otros, el objetivo de disminuir el déficit fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, es decir, a través del llamado proceso de desincorporación del sector paraestatal, el cual se consideraba como una de las principales causas de dicho déficit y como fuente de presión inflacionaria.

"En una apreciación parcial, la Reforma del Estado -que abordaremos en el capítulo siguiente- con Miguel de la Madrid no alcanzó en lo económico, político y social los avances esperados; En lo administrativo la privatización comenzó el proceso de desmantelamiento del Estado interventor y el surgimiento de un nuevo proyecto económico, modelo y paradigma impuesto por el exterior." 27)

CUADRO No. 3.1
PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES
(DICIEMBRE DE 1982 A SEPTIEMBRE DE 1988)

Proceso	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos Pendientes
Liquidación	261	159	102
Extinción	136	106	30
Fusión	81	68	13
Transferencia	28	24	4
Venta	218	124	94
TOTAL	724	481	243

FUENTE: Martínez Escamilla, Ramón. "Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. El Caballito, I.E.E. UNAM, México, 1966. Pág. 125.

27) Sánchez González, José Juan. "Administración Pública y ..." Op. Cit. Pág. 104

Capítulo IV LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

4.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL ESTADO

4.2 MARCO HISTORICO DE LA REFORMA DEL ESTADO

4.3 LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

4.4 LOS AMBITOS DE LA REFORMA ECONOMICA

4.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REFORMA ECONOMICA

4.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL ESTADO.

La idea de la reforma del Estado ha tenido como punto esencial de análisis la preocupación por el Estado y su papel en el desarrollo y en la organización de la economía, la política y la sociedad. Así, en los últimos años, y desde diferentes perspectivas teóricas ya sean económicas, políticas o sociales, se ha hecho explícita la necesidad real de reformar al Estado en prácticamente todos los países capitalistas y en los que están en vías de desarrollo. La reforma del Estado aparece como una respuesta racional a las contradicciones, desfases, anacronismos y desequilibrios en que habían caído las instituciones políticas y administrativas del Estado, y cuyo impacto en la sociedad se manifestaba por una pérdida de legitimidad y capacidad de dirección estatal para resolver los conflictos, demandas y necesidades propias de la sociedad en su desarrollo histórico.

La reforma del Estado es también una respuesta para adaptarse a un entorno internacional caracterizado por constantes cambios mundiales, lo que significa para los Estados el reto de modernizar sus estructuras para ir al compás de los cambios y transformaciones mundiales. La reforma del Estado se justifica entonces por la necesidad de responder al entorno internacional, y a nivel interno por la necesidad de responder a las demandas de las sociedades actuales que se presentan hoy, cada vez más organizadas y participativas. La tarea es ciertamente difícil y complicada, pero ineludible a la responsabilidad del Estado y su administración pública.

Bajo este orden de ideas, el presente capítulo tiene como finalidad hacer un breve análisis de la reforma del Estado en México, destacando particularmente el estudio de las reformas económicas, sin que ello signifique pasar por alto las esferas política, social y administrativa, ámbitos que también comprende la reforma del Estado. Lo anterior, para ubicar en una mejor perspectiva analítica la dinámica reciente del Estado mexicano y de su intervención en la economía.

Como hemos mencionado en nuestro marco teórico, el Estado es la institución política más compleja, encargada de dirigir y controlar las actividades de la sociedad en su conjunto, formador de la vida colectiva, bajo un poder establecido comúnmente aceptado. Algo común en el Estado es que implica una participación conjunta y activa de dos de sus elementos que son el gobierno y la sociedad.

El Estado surge ante la necesidad de un poder para normar las relaciones de la cada vez más compleja sociedad. Ahora bien, para comprender lo que ha llegado a ser el Estado actual debemos considerar que desde el origen del Estado está presente su acción reguladora y conductora de la vida colectiva, y como parte muy importante de ella, de las actividades económicas. El Estado no es sólo una categoría política como tradicionalmente se le considera, sino también una categoría económica. El Estado es la organización política, jurídica y administrativa de la sociedad, pero también es la organización económica de la sociedad.

El Estado al convertirse en una institución política dominante, genera su propia normatividad jurídica para sustentarse en ella, es decir, crea una serie de normas y leyes que van a justificar su actividad y darle un carácter de independencia política para adjudicarse deberes para con la sociedad. En este sentido, del carácter político dominante se deriva el hecho de que al tomar y administrar recursos del conjunto social para satisfacer necesidades colectivas, salta a la vista el carácter económico dominante del Estado. De lo anterior se concluye que el carácter económico del Estado es producto de la actividad económica de la sociedad, por lo tanto no sólo es una categoría política sino también económica. En síntesis, el Estado no puede dejar de intervenir en la economía sin dejar de ser Estado, lo que varía, en todo caso, son los grados de intervención que presenta.

Desde el punto de vista de Eduardo Andrade, se llama intervención económica del Estado "...a las actividades estatales conscientes de fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, y la realización directa por parte del Estado, de actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución." 1)

Y es precisamente en función de esta intervención que se plantea la reforma del Estado. A todo lo largo del siglo XX, las sociedades nacionales y el sistema internacional forjaron ideas y prácticas que tendieron a darle al Estado no sólo una centralidad política sino un protagonismo creciente en la economía y la vida social. "De él se esperaba y se espera conducción e iniciativa, capacidad de síntesis política y de provisión de alivios y apoyos frente a los abrumadores y dolorosos impactos provenientes de las modificaciones en la producción y la distribución de bienes y excedentes. La sociedad internacional también se acostumbró a esperar del Estado, de un modo aparentemente natural, una especie de omnisciencia que lo habilitara para llevar el ajuste a los resultados deseados, es decir, sin que asumiera, al menos, no de modo explícito y consciente, la probabilidad de resultados no esperados, lo cual ha sido, en la práctica de estos años, más la regla que la excepción." 2)

"Insatisfacción e irritación grupal y ciudadana por unas intervenciones estatales ineficientes e ineficaces; reclamo de más democracia, a través de más bienes públicos y seguridades producidas por el Estado; exigencias técnicas, ideológicas y transnacionales de un aislamiento estatal respecto de demandas inmediatas, como condición primaria para cursar el ajuste; ofensiva liberista, anarquista, contra el Estado: He aquí algunas de las coordenadas de hierro de la economía política de la reforma estatal. Es esta perspectiva la que permite proponer que, en esencia, la reforma del Estado trata de responder a exigencias mayores, de corte histórico, y trasciende el ajuste impuesto por la crisis..." 3)

1) Andrade Sánchez, Eduardo. "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas" Ed. UNAM México, Pág. 9

2) Cordera Campos, Rolando. "La Reforma del Estado Como Necesidad" en Jorge Alonso, Coord.:El Nuevo Estado Mexicano T.I Ed. Nueva Imagen, México 1994, Pág. 283

3) Ibid. Pág. 284.

Más la reforma del Estado tiene que ver también con un esfuerzo por democratizar al Estado y la sociedad, tiene que ver, por lo tanto, con el poder político. El poder político es indispensable para conformar un sistema o régimen económico, en particular para darle materialidad y durabilidad a la producción y circulación de mercancías en el capitalismo. La reforma del Estado es también una reforma política en el sentido de que "... es un proceso de negociación política que afecta la distribución del poder en el territorio nacional, de la cual se va a derivar, necesariamente, una forma determinada de convivencia política y de repartición de los excedentes económicos entre los nacionales." 4)

Como reforma política, la reforma del Estado es una respuesta específica para enfrentar la crisis de legitimidad. Esto es, cuando se ponen en peligro la credibilidad y confianza en las instituciones políticas, poniendo en cuestionamiento las condiciones generales de reproducción de la sociedad. A tal estado de zozobra se impone una necesaria revisión general y radical de las estructuras político económicas con que cuenta el Estado para garantizar la conducción y desarrollo equilibrado de la sociedad.

"En particular, se impone de principio concebir al Estado no sólo como una máquina unívoca de dominación, sino como un conjunto institucional autónomo, capaz de generar y gestar iniciativas de amplio espectro y una normatividad general que articula necesidades universales, vinculadas a la reproducción del conjunto social". 5)

Bajo este enfoque, la reforma del Estado tiene una naturaleza eminentemente política. "La reforma se origina y se instrumenta desde el poder mismo; su objetivo básico es la retención del poder a partir de la transformación en la forma de ejercerlo; es la reforma del Estado pues, una medida de racionalidad política, una medida para corregir errores y métodos para adecuarse a las nuevas condiciones de la realidad: Implica necesariamente la reforma del Gobierno." 6)

La reforma del Estado también va ligada al ámbito social. En perspectiva, la reforma del Estado tiene que aterrizar en el mejoramiento paulatino de las condiciones de vida de la población; su efecto debe llegar a todos los ámbitos sociales, repercutiendo más en aquellos sectores en donde se perciben fenómenos de injusticia y marginación, pero también, lamentablemente, de debilitamiento de valores. El reclamo social ahora es el de acceder a más y mejores formas de convivencia social pacífica; de impulsar el bienestar para los estratos sociales menos favorecidos; de ampliar el reconocimiento a la participación social; en suma, reconocer a la sociedad como ente activo.

Por ello, la reestructuración del Estado que se postula como necesaria e indispensable tropieza, sin embargo, con obstáculos, saldos y asignaturas pendientes. Estos saldos son, para el caso de México y de toda América Latina, los impactos de la desigualdad, hoy magnificada por el empobrecimiento extremo de millones.

4) Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea" Ed. IAPEM-UAEM, México, 1997, Pág. 11

5) Cordera Campos, Rolando. Op. Cit. Pág. 286

6) Guzmán Maldonado, David. "Proyecto Nacional: Reforma del Estado y Modernización en México" Tesis: Mtro. en Admón. Pública, INAP-Chilpancingo, México 1994, Págs.102-103.

"En este sentido, la reforma estatal ve íntimamente ligada su suerte a la del tema de la equidad. No es nada más una cuestión ética sino funcional, porque sus implicaciones sobre la estabilidad del conjunto económico social han dejado de ser hipotéticas. De la desigualdad con empobrecimiento y pobreza extrema, emanan reclamos y movilizaciones, se bifurcan mercados políticos y económicos, se reproducen circuitos de filtración del excedente y manipulación política y social que le imponen al Estado y a su forma una enorme complejidad política e institucional. El destino del ajuste global deja de ser variable dependiente del ingenio macroeconómico.

Esta es, así, la otra dimensión obligada de la reforma estatal. El consenso y las coaliciones que se requieren para darle sustento, no son adjetivos del proceso de modernización que se quiere desatar a través del ajuste, sino condiciones de posibilidad y durabilidad del mismo." 7)

Así pues, el avance o retroceso de la reforma del Estado dependerá del impacto que pudiera provocar a través de las políticas sociales en una sociedad habida de recobrar su iniciativa, y el reclamo legítimo a mejores niveles de justicia y desarrollo. En tal sentido, toda reforma de Estado debe tener como sustento un compromiso social. Toda reforma es resultado de una exigencia social de cambio que permita avanzar con solidez en la apertura de nuevos rumbos de desarrollo. A decir del Dr. Uvalle: "La reforma del Estado se relaciona a la vez, con el paradigma que de la sociedad y el Estado se tiene. Es decir, no hay reforma estatal sin tener como referencia que es la sociedad y cual es el papel del Estado para conservarla, transformarla y desarrollarla. Las reformas son proyectos de vida. Son punto de partida y de llegada para moldear la vida del país. Son portadoras de propuestas para modificar y transformar a la sociedad y el Estado." 8)

Para Bernardo Kliksberg, la redefinición de la función estatal, en el marco de su reforma, tiene que ver, fundamentalmente, con nuevos esquemas de gestión que fortalezcan el desarrollo social. Kliksberg considera que la desigualdad social, cuya expresión más dramática son los "círculos perversos" de la pobreza en América Latina, ha sido producto de una desarticulación entre las políticas económicas y las políticas sociales que los Estados tradicionalmente han venido implantando. Por tanto, se hace imprescindible -para este autor-, que exista una relación clara y objetiva entre desarrollo económico y desarrollo social.

"Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos y financieros, sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, sin embargo estos no serán mantenibles en el mediano y largo plazo, si no se produce un desarrollo social colectivo ... La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos, necesita de un papel concertador y sinergizante del Estado." 9)

7) Cordera Campos, Rolando. Op. Cit. Pág. 284-285

8) Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. Pág. 94

9) Kliksberg, Bernardo. "Repensar el Estado Para el Desarrollo Social" en Rev. Enlace No.47, Marzo-Abril de 1998. Ed. Col. Nac. de Ciencias Políticas y Admón. Pública. México, Pág. 25

Para Kliksberg, el rol del Estado en el campo del desarrollo social debe visualizar funciones estratégicas que le permitan consensar políticas sociales entre los distintos actores de la sociedad civil. Las políticas de consenso reclaman, a su vez, de un marco institucional definido y coordinado así como de esfuerzos de descentralización que permitan, efectivamente, incrementar la participación de los ciudadanos en la formulación de los programas sociales. Así pues, la reforma del Estado en lo social se sustenta en " ... un Estado activo en lo social, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se muestra como instrumento histórico clave para las sociedades." 10)

Este nuevo paradigma que plantea la reforma social constituye un enorme reto para las naciones latinoamericanas, su avance o retroceso dependerá, una vez más, de las capacidades del Estado, de promover una dirección estratégica a las energías nacionales, de implementar una reforma económica, política, social y administrativa, y de afectar positivamente a la política, a la economía y a la sociedad.

"Como resultado, una política económica sin contenido social, carece de legitimidad, sustento y efectividad. La crisis del Estado es, en parte, un fracaso para ofrecer una estrategia económica viable que provea de esperanza social.

Hasta este punto, la cuestión social, no es un problema sectorial, sino un problema nacional: esta responsabilidad no sólo recae en el sector público, sino en la sociedad como un todo. La democracia y la reforma económica no son viables sin un cambio social. El problema es como incluir la agenda social, como una parte integrante tanto de la agenda económica, como de la agenda para la reforma del Estado." 11)

Finalmente, la otra vertiente sobre la cual gira la reforma del Estado lo es la administración pública. Analizar las implicaciones que ocasionará la reforma del Estado en la administración pública, cobra singular importancia por ser esta, por principio y al final de cuentas, la responsable del impacto social de la reforma. De su dinámica formal y funcional, es como se estructurará el proceso de transformación del Estado. La administración pública, por tanto, será la responsable de encauzar los medios para alcanzar la reforma del Estado; de su eficacia y oportunidad como medio idóneo para la canalización de las expresiones sociales en torno a la reforma, dependerá la existencia de un ambiente social adecuado para el cambio. La reforma del Estado trae, como consecuencia directa, la transformación de la administración pública. Dado el proceso de reducción paulatina del Estado, se entiende que tendrán lugar esfuerzos racionalizadores de la estructura burocrática. Pero donde se medirá su avance será en su eficacia y eficiencia, con miras a influir, dirigir y consolidar el proceso de transformación del propio Estado.

10) *Ibid.* Pág. 29

11) Bradford, Colin. "Redefiniendo el Papel del Estado" en Rev. El Economista Mexicano: La Economía y el Nuevo Estado. Vol. 1, No.3. Abril-Junio de 1997, México, Ed..Col. Nac. de Economistas, Pág. 24

"Culturalmente, tenemos asimilado que la función de la Administración Pública es el ejercicio de la acción coordinadora de los intereses comunes de una sociedad organizada. Mediante la Administración Pública se satisfacen demandas sociales e indivisibles, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el Estado-gobierno; por otro lado la Administración Pública mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas, genera y adjudica conflictos, debilita legitimidades y ahuyenta apoyos.

La Administración Pública es una condición para el desarrollo social que se ejerce a través de una jerarquía de funcionarios que hacen de sus capacidades y suma de esfuerzos, una energía que transforma la realidad; por conducto de ella se reanima cotidianamente al Estado y le imprime vigor a través de su acción." 12)

El papel de la administración pública en la reforma del Estado tiene como finalidad el prevenir y evitar la dispersión social; recobrar a tiempo y de una manera prudente, la credibilidad social en todos los ámbitos en que pueda inferir su acción, fortaleciendo la unidad y fomentando la solidaridad social. En un mundo visiblemente distinto al de hace algunos años, caracterizado hoy por procesos acelerados de cambio, por la globalización económica, por la conformación de bloques económicos regionales, por el avance tecnológico, por la aceleración en los procesos de generación y obtención de información; en suma, grandes transformaciones que impactan las esferas de lo económico, lo político y lo social. En lo económico se avanza cada vez más hacia los esquemas de la globalización y la interdependencia; en lo político, el cambio parece dirigirse hacia una democratización de los sistemas como condición indispensable para el desarrollo; en lo social, se aprecia la emergencia de nuevos grupos y agentes sociales que reclaman una participación directa en lo público.

"Dentro de este contexto, la administración comienza a jugar un papel muy importante. De su capacidad de adaptación a la nueva dinámica, de su capacidad para generar nuevas formas de funcionamiento y de interlocución con la sociedad, dependerá en gran medida, el aprovechamiento de este esfuerzo como palanca de superación ágil de obstáculos estructurales. De su estancamiento, de su pasividad, y de su tradición, dependerá que un proceso como el actual se traduzca, una vez más, en atraso y profundización de las contradicciones y desequilibrios del desarrollo." 13)

Así, en este marco amplio de cambios, transformaciones, retos, amenazas e incertidumbres la reforma de la administración pública constituye una asignatura ineludible al proyecto de reforma del Estado. Como ha escrito el Dr. José Juan Sánchez: "... no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa.

12) Guzmán Maldonado, David. Op. Cit. Pág. 131

13) Cabrero Mendoza, Enrique. "Del Administrador al Gerente Público" Ed. INAP, México, 1997, Pág. 14

Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa.

... la cuestión fundamental que debería incluirse como asunto esencial de la agenda de la Reforma del Estado es establecer y proponer el tipo de administración pública que se requiere para afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro de la Reforma del Estado." 14)

Con esta perspectiva, pues, hemos visto que la Reforma del Estado responde a la necesidad de adecuar las estructuras y funciones del Estado -llevadas a cabo por la administración pública-, y las instituciones políticas a los requerimientos de una sociedad más compleja, plural y participativa en el ámbito de lo público. La reforma del Estado en este sentido, persigue un doble objetivo económico y a la vez político. Por un lado busca la necesidad de desarrollar un nuevo tipo de relación Estado-sociedad, cuya interlocución estará dada por la administración pública, que consagre los derechos civiles, abra las instituciones públicas a un mejor nivel de participación de la población y someta al propio Estado a un régimen de Derecho y de control social.

Por otra parte, la reforma del Estado debe generar una nueva base económica para que el Estado actúe como promotor del desarrollo económico, tras el paulatino agotamiento del potencial de la empresa pública, del gasto público con fines dirigistas y del conjunto de elementos que normaron su función económica gestora, como la sobreprotección, el subsidio, la sobrevaluación cambiaria, etc. La reforma del Estado tendría que ver, finalmente, con un empeño real por democratizar el Estado y la sociedad.

14) Sánchez González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado en México", Ed. INAP, México, 1998.
Pág. 23

4.2 MARCO HISTORICO DE LA REFORMA DEL ESTADO.

En el contexto de la realidad histórica internacional varios factores condicionan la reforma del Estado. De un lado, la inestabilidad propia de las economías capitalistas que afecta su estructura y dinámica para enfrentar los desafíos que provienen del propio cambio en las formas específicas de producir. Por otro, existe un contexto de complejidad, de inestabilidad, de dinámica y cambio acelerado que lo mismo afecta a la política que a la economía, con fuertes impactos para la sociedad. Dicho de otro modo, los orígenes de la reforma del Estado se ubican en las transformaciones sociales, políticas y económicas que experimentan los Estados contemporáneos, particularmente a partir de los años ochenta. Aquí explicaremos algunas de estas transformaciones.

La Complejidad. En el contexto de las transformaciones sociales y económicas la figura del Estado se constituye en un elemento clave para favorecer la capacidad de supervivencia de la sociedad. Cuando la realidad se complejiza a niveles de la sociedad actual, la tarea del Estado se vuelve más significativa no sólo para moderar el cambio sino para darle un destino al conjunto de energías sociales que parecen desorientadas. Frente a esta concepción existen tres rupturas que obligan a replantear la realidad actual: Primero, el ritmo del cambio tremendamente acelerado hoy en día, en comparación con épocas anteriores lo que hace más difícil la adaptación y la convergencia con las transformaciones sociales. Segundo; la discontinuidad en el ámbito del cambio. Dados los avances en los sistemas de telecomunicaciones y el transporte el aislamiento resulta una utopía, y en cambio la comunicación constante y reiterada da por resultado la globalización de los problemas y las soluciones. Tercero; para las instituciones modernas los procesos generalizados de producción y la completa mercantilización de los productos a nivel mundial, simplemente no se dan en anteriores períodos históricos. La discontinuidad y la ruptura con un mundo anterior, más o menos previsible, es lo que hace más difícil prever el futuro.

"Frente a proyectos que se configuran desde una racionalidad que rige con mano férrea la historia y las sociedades, hoy en día la imagen de las sociedades contemporáneas es la de una desbocada máquina de enorme poderío a la que, colectivamente como seres humanos, podemos manejar hasta cierto punto, pero también amenaza con escapar de control, con lo que nos haría añicos. Esta realidad, a su vez, produce importantes cambios en la propia retórica de la modernización, la posible confrontación de objetivos, pues ésta ya no puede utilizar argumentos lineales que niegan entre fases históricas distintas, entre políticas distintas o entre reformas sucesivas.

La complejidad de las sociedades actuales exige una reflexión sobre las consecuencias perversas de las políticas y sobre lo que se gana y pierde en cada fase de reforma. Intentar anticipar las consecuencias negativas de las políticas y, sobre todo, facilitar el debate racional entre opciones diversas se hace absolutamente necesario.” 15)

Así pues, el mundo moderno no va a poder articular un entorno estable, por lo cual la organización estatal va a requerir de procesos de adaptación flexibles y dinámicos a dichos cambios. Afirmación que también deberá permear la administración pública, en los cambios y adaptaciones permanentes que las organizaciones públicas van a tener que realizar.

La Globalización. Fruto de la modernidad, es un elemento más que condiciona la reforma del Estado. Se podría definir como el proceso de intensificación de las relaciones sociales y económicas en todo el mundo abarcando hasta los lugares más lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurran a muchos kilómetros de distancia o viceversa. 16)

En el marco del capitalismo, el desarrollo del mercado exige cada vez áreas mayores de intercambio y, en este sentido, es un factor esencial para entender la mundialización. En concreto, el capitalismo requiere reciprocidad entre las naciones. Ello implica que una empresa sea del país que sea, gozará del mismo grado de acceso a los mercados de otro país que los de estos otros al suyo; y cuanto mayor sea la reciprocidad mayor será la posibilidad de intercambio y desarrollo, lo que se traduce, finalmente, en la integración de mercados. De ahí, la necesidad que los Estados tienen de integrarse en grandes áreas económicas, en organizaciones económicas regionales que aseguren reciprocidad con otras organizaciones regionales. Con esto, no se debe olvidar el papel del Estado, pues él es el ente que coordina y dirige estas estrategias de integración.

15) Villoria Mendieta, Manuel. “La Modernización Como Instrumento al Servicio de la Democracia” Ed. INAP-Madrid, España, 1996, Pág. 55

16) Una definición más amplia es la siguiente: “Globalización. Es un término muy usado por académicos, políticos, periodistas y organismos internacionales, pero en realidad es bastante nuevo y poco entendido ... Globalización no es solamente, ni aún primariamente, un fenómeno económico y tampoco debe confundirse con la economía mundial. Globalización es en realidad una transformación del tiempo y del espacio propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, incluyendo distintas formas de percepción remota que permiten acceder a grandes bancos de información. Globalización es un proceso complejo, contradictorio, conflictivo y que ha generado nuevas formas de producción, distribución consumo y transmisión de ideas, valores, y en general, cultura, que en conjunto han transformado dramáticamente a las sociedades industriales ... La globalización ha afectado significativamente el modo en el cual los Estados nacionales estaban organizados: las políticas domésticas se enfrentan a las políticas internacionales seguidas por otros países, es decir, la autonomía relativa de la política económica, financiera, monetaria y crediticia es cada vez menor. Hoy las políticas son extraordinariamente sensibles a cambios internacionales, el déficit público de un país afecta irremediablemente a otro, una devaluación tiene efectos estratégicos, es decir, más allá de las fronteras donde ocurrió. El fenómeno de la globalización ha agravado los problemas de gobernabilidad, soberanía, Estado-nación, entre otros.” Ayala Espino, José Luis. “Diccionario de Economía Pública” Ed. Fac. Economía UNAM, México 1997, Pág 32.

Ante un contexto internacional globalizado la presencia del Estado es fundamental para que se cumplan los compromisos económicos y se garanticen el orden interno que favorece el desarrollo capitalista.

La globalización trae el efecto de que el desarrollo mundial se base en la interdependencia y esta, a su vez, parte de una división del trabajo previa. De ahí la especialización regional en términos de tipos de industria, en las técnicas y en la producción de materias primas. Para los países más desarrollados la globalización cobra mayor importancia, de tal forma que una parte importantísima de sus decisiones vendrá marcada por el capitalismo mundial, por los desarrollos tecnológicos y por el cúmulo de información procesada. Desde la perspectiva de las administraciones públicas, se obliga a generar procesos de adaptación que permitan a estas deshacerse de sus pesados lastres burocráticos y centrarse en políticas económicas que favorezcan la competitividad en un mundo en permanente interrelación. En este sentido, la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo de cada país depende cada vez más de su vinculación con el mundo global.

Parte importante de los procesos de globalización es el avance de la ciencia, la tecnología y la información; la sociedad y las empresas están cada vez más sometidas a una dependencia tecnológica. La administración pública, en consecuencia, no puede descuidar su apuesta por la innovación y la vanguardia tecnológica. "Al final de todo, la modernización de la Administración Pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna. Y ello implica optar por muy diferentes formas de entender que es el riesgo, y sobre todo, como hacerle frente." ¹⁷⁾ El Estado, entonces, se reforma para reaccionar con oportunidad a estas nuevas exigencias.

La Intervención Estatal en la Economía.

En este marco histórico de la reforma del Estado encontramos que la estructura económica mundial está cambiando, que la globalización de la economía es un hecho; que hay nuevos actores económicos que alteran los equilibrios existentes. Las políticas nacionales tienen cada vez mayor dependencia del entorno mundial y las administraciones públicas tienden a ser, cada vez más, variables dependientes de la situación económica internacional. Con todo ello, las formas de intervención del Estado en la economía se han modificado, el hundimiento de las economías socialistas deja a la economía de mercado como único modelo de referencia para la economía mundial desarrollada o subdesarrollada, la ideología económica dominante es

17) Villoria Mendicta, Manuel. Op. Cit. Pág. 65

es la del neoliberalismo de la cual se derivara la lógica en cuanto al tratamiento de los problemas económicos, en tomo a la cual habrá importantes matices y diferencias, pero, eso sí dentro de la lógica y el sistema preestablecido. 18)

La interrogante aquí, es saber si esta forma de organización económica es perfecta por sí misma o si, de lo contrario, se requiere de la intervención pública para corregir sus presuntas fallas. Y, si existen fallas, hasta dónde puede llegar la acción del gobierno para corregirlas, hasta dónde puede la actuación pública crear competencia donde no la hay, hasta dónde puede sustituir al sector privado donde este no puede actuar con eficiencia y hasta dónde se pueden mantener áreas de actividad cuya privatización choca con los principios de la necesaria rectoría económica estatal.

"En general, todas estas transformaciones en el pensamiento económico con respecto a la actividad pública producen un importante cambio, al menos a nivel teórico, en la forma por virtud de la cual el Estado se enfrenta a su actuación presente y futura. Así, el Estado va a necesitar, a partir de ahora, ser capaz de explicar por que actúa, qué razones justifican su presencia en la provisión de servicios y generación de normas. Ya no existe un cheque en blanco keynesiano que de derecho al Estado a actuar cada vez que lo estimen conveniente sus políticos o burócratas; ahora, es preciso reflexionar antes de actuar, justificar las actuaciones ya por tradición en marcha y, en general dar razones para hurtar al mercado o a la sociedad civil campos de actuación "naturalmente" suyos. Roto el consenso sobre "lo que el Estado es y debe hacer", se abre el camino al debate permanente sobre su actividad concreta." 19)

18) Las dos principales teorías que se presentan como una justificación racional de las nuevas estrategias neoliberales son: La teoría de Friederick Hayek (premio Nobel de economía 1974) y la teoría de Milton Friedman (premio Nobel de economía 1976). Hayek es partidario de la liberalización del mercado y la privatización, de la libertad individual para el desarrollo de las actividades económicas; está en contra de la planificación y del intervencionismo estatal y a favor de la libre competencia; el Estado debe limitarse a desempeñar funciones mínimas garantizando la libre circulación de individuos y de mercancías. Para hayek hay un orden espontáneo que garantiza la cohesión social. Al igual que Hayek, Friedman sostiene que el liberalismo económico total representa la verdadera política progresista; está a favor de la libertad económica, libertad política y aboga por una sociedad libre en el marco de un capitalismo de competencia en el que el interés individual -según su óptica- favorece el interés de la sociedad; en suma, es partidario de la economía de mercado, la austeridad, la disciplina monetaria, el equilibrio presupuestal, la desregulación, la privatización y la no intervención del Estado en la economía. Guillén Romo, Héctor. "La Contrarrevolución Neoliberal" Ed. Era, México 1997. Cap. I

19) Villoria Mendieta, Manuel. Op. Cit. Pág. 69

La Crisis de Legitimidad.

En el marco histórico de la reforma del Estado, los profundos cambios sociales y económicos han provocado importantes cambios en los sistemas políticos. La expresión concreta de esto es la crisis del Estado de Derecho que se presenta como una incapacidad para encontrar legitimidad.²⁰⁾ La falta de legitimidad entendida aquí, como una ausencia de consenso sobre la actuación del Estado.

"El Estado contemporáneo ... se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social ... Este fenómeno sería de carácter universal; más como resultado de la evolución social, económica y tecnológica del mundo contemporáneo, que como resultado estricto de gobiernos específicamente ineficaces, o de regímenes particularmente inoperantes o autoritarios." 21

Se podría afirmar también, que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es la crisis de legitimidad de la administración pública, pues es la administración pública la que plasma la acción del Estado en la sociedad civil. Esta crisis señala el agotamiento de una estructura administrativa que creció conforme al desarrollo y complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos. Así, el desarrollo ineficaz de la administración pública para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad civil, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como institución obesa, ineficaz, improductiva e ineficiente. "Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado." 22)

Lo anterior significa -desde la óptica de la reforma del Estado- la proyección de una estructura administrativa estatal que sirva a la sociedad; así como la búsqueda de consensos necesarios que restablezcan la relación Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. "En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad.

20) El concepto de legitimidad alude también a un "...sistema de símbolos culturales estructurados que le es común (al sistema social) ... El concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para alcanzar los fines organizacionales, así como los fines en sí mismos, estén en armonía con fines y necesidades reconocidos por la sociedad. Esto supone que el discurso es coherente y expresa esta armonía para todos los agentes sociales. Cabrero Mendoza, Enrique. Op. Cit. Pág. 28

21) Ibid. Pág. 27

22) Ibid. Pág. 30

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad ciudadana." 23)

Así, el cambio estructural del Estado, vía su reforma y los procesos de modernización de la administración pública, intentan dar respuesta a este suceso de pérdida de legitimidad del Estado.

La Crisis del Estado de Bienestar.

Este modelo de Estado basó su actividad económica y social inspirado en los postulados del paradigma Keynesiano. Dentro de las funciones de regulación privilegiadas por el Keynesianismo, pueden mencionarse la intervención del Estado en los asuntos económicos al tratar de estimular la inversión y el consumo a través de la inversión gubernamental y políticas económicas fiscales; y su intervención para regular la relación entre capital y trabajo sobre la base de un fuerte consenso social y político entre sociedad y Estado, con el marco legal y las políticas de seguridad social. Para el Estado de bienestar el desarrollo y el crecimiento figuraron como metas importantes de la política económica, en donde el Estado debía de participar activamente a través del gasto público. Después de la crisis económica mundial de 1929, se pusieron en duda los beneficios de la no intervención del Estado en los procesos económicos, y por ende al liberalismo. La nueva estructura de la sociedad y de sus complejas necesidades no sólo demandaron la intervención del Estado, sino que reconocieron que esta era legítima y necesaria para frenar las graves injusticias sociales y para solucionar algunos de los grandes desequilibrios existentes. Bajo esta perspectiva, el Estado no podía limitarse a implementar una nueva política de ingresos mínimos para cubrir necesidades indispensables, ni canalizar recursos solamente para mantener una situación de orden y supervisión.

De este modo nace el modelo de Estado Benefactor sustentado por la teoría Keynesiana como paradigma alternativo que considera como deber, asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la alimentación. Keynes no creó en el orden natural a través del libre mercado porque no garantiza el equilibrio de pleno empleo, y afirma que el Estado debe intervenir en la economía con la finalidad de aumentar el empleo y la producción. De esta manera, se deduce la concepción de la participación económica del Estado que le da gran importancia al logro del bienestar social.

23) *Ibid.* Pág. 35

El papel intervencionista del Estado, a largo plazo, acrecentó su campo de acción en lo económico, político y social, convirtiéndose en una institución con un gran cúmulo de actividades, lo que lo llevó a una situación de debilitamiento que puso en tela de juicio su eficiencia para solucionar los problemas a que se enfrentaba la sociedad. En este marco, el Estado llegó a ser demasiado grande y demasiado protagónico por lo que a partir de la segunda mitad de los setenta se habla de una crisis que lo llevaría a su desmantelamiento y sustitución por el libre mercado, por el surgimiento del neoliberalismo.

Así, el Estado se vio rebasado por la dinámica económica, y por una incapacidad crónica para satisfacer las necesidades de la población. Esta crisis del Estado de bienestar se expresó en los procesos de gobernabilidad, legitimidad y crisis fiscal. Las crisis económicas de los últimos años a nivel mundial, urgieron a plantear nuevas alternativas que provean salidas menos costosas al desarrollo del capitalismo. En este contexto, se retoma la corriente neoliberal como la tendencia dominante. El neoliberalismo propone la reforma del Estado a partir de una menor intervención en la economía, que le permita ser capaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. Las políticas neoliberales aplicadas durante la década de los ochenta en diferentes países, ocasionaron profundos cambios en las estructuras de la sociedad, principiando por el concepto y la función que debe desempeñar el Estado.

Los Cambios Internacionales.

Cambios en la economía y política internacional contribuyen también a la percepción de que el Estado debía reformarse; entre ellos:

- El incremento de la competencia intercapitalista por el mercado internacional de manufacturas.
- Aunado a ello, la modificación en la organización de los procesos productivos a nivel internacional.
- La redefinición de un liderazgo global asociado a la pérdida de la hegemonía estadounidense durante los setenta y los ochenta.
- El debilitamiento de las instituciones internacionales de regulación (F.M.I., B.M., G.A.T.T.) bajo la influencia de los Estados Unidos en su papel regulador de la competencia inter capitalista.

- La desintegración de la Unión Soviética y con ello la expansión del capitalismo como sistema global.
- El fin de la Guerra Fría significó el rompimiento de las barreras y los límites a la reproducción del capital a escala global.
- Las tendencias económicas y políticas que llevaron a la creación de la Unión Europea.
- La regionalización comercial en el contexto de un nuevo carácter global en las relaciones económicas internacionales.
- La caída del Muro de Berlín en 1989, y la unificación de Alemania.
- El fin de las anquilosadas administraciones comunistas de las Europeas Central y del Este.
- En suma, la transición de una estructura bipolar más o menos predecible a otra multipolar e impredecible.

Elementos estos, que condicionan el proceso de reforma del Estado.

4.3 LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.

En un sentido económico la reforma del Estado alude a la revisión del papel del Estado en cuanto a su intervención en la economía. Bajo distintos nombres se habla de reestructuración del Estado, redimensionamiento del Estado, modernización, rediseño, adelgazamiento, etc., conceptos que tienen como base común, la redefinición de la intervención estatal en la economía. La reforma económica responde a los cambios que ha generado la globalización y la mayor complejidad estructural de las economías en el mundo teniendo como marco de referencia los siguientes frentes:

- La expansión de los mercados financieros en todo el mundo.
- La lucha por los mercados y los capitales entre las naciones.
- El aumento de la incertidumbre cuando hay inestabilidad financiera.
- Las recurrentes fallas del mercado y del gobierno.
- Los problemas de coordinación económica entre la micro y la macroeconomía y los derivados entre las políticas internas y las políticas interaccionales.
- El aumento de la desigualdad social, la pobreza y el desempleo.

"De cara a estos cambios, se ha dicho que el movimiento por la reforma del Estado y el mercado es un proceso secular que afecta en mayor o menor medida a la economía mundial, y que responde no sólo a la crisis del Estado y las ideologías dominantes, sino también a la mayor complejidad y globalización de los procesos económicos." 24)

En el contexto Latinoamericano ²⁵⁾ la incapacidad del Estado en la gestión de los asuntos económicos se tradujo en una disminución del crecimiento con el consiguiente deterioro social. El Estado redujo su participación en la provisión del desarrollo; acumuló una sobrecarga de funciones; se saturó de demandas y presiones económicas, sociales y políticas; de intervenciones deficientes y de desarticulación evidente entre la política económica y la política social.

24) Rev. El Economista Mexicano: "La Economía y el Nuevo Estado." Op. Cit. Pág.10

25) De uno u otro modo los países latinoamericanos han tenido que transitar de un régimen económico basado en una fuerte intervención del Estado cuyo modelo fue el Estado de bienestar, a un régimen económico que cuestiona los alcances del Estado de bienestar -el cual ya no fue funcional-, y que tiene como paradigma sustentar el desarrollo económico en el auge del libre mercado. Los años ochenta se caracterizaron por las reformas estructurales que las naciones latinoamericanas hubieron de emprender para cumplir con las exigencias del modelo neoliberal y de las instituciones financieras internacionales (F.M.I. y B.M.), dichas reformas han comprendido los siguientes renglones: "1) Ajuste macroeconómico de corto plazo y tratamiento de shock 2) Políticas de Ajuste ortodoxas de corto plazo. Prolongación hasta lograr la estabilización 3) Cambio estructural 4) Políticas de combate a la desigualdad y la pobreza para paliar los efectos del ajuste 5) Reforma institucional 6) Reforma Democrática.

De la misma manera se han comprendido los siguientes elementos: disciplina fiscal, prioridades en los gastos públicos, reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, etc. Hoy se reconoce que las reformas liberales prometieron mucho y han cumplido poco. Los resultados son en general ambiguos pero existen aspectos en los cuales, no hay duda, de que la reforma ha empeorado las condiciones sociales de existencia de las mayorías, y la inestabilidad económica y política se ha acrecentado." En contraste a esto surgen imperativas en las agendas de los Estados que hoy son tema de debate en la región: la equidad social y sustentabilidad del crecimiento económico, así como para la reforma política y del Estado. Revista: El Economista Mexicano. "La Economía y el Nuevo Estado" Op. Cit.

El punto crítico de este atrofiamiento lo fue sin duda los enormes déficits fiscales, el hiperendeudamiento, una viva inflación, etc. Esto representó a la vez, una falla de gobierno y en consecuencia de la administración pública. Como resultado, se dieron las condiciones para la reforma del Estado.

En el ámbito del Estado mexicano y la crisis de la gestión económica en los ochenta fue el factor que se convirtió en el nudo central que obstruyó el desarrollo económico del país y en el que se concentraron prácticamente importantes condicionantes de la crisis. Como ya ha sido señalado en nuestro marco histórico, la actividad constante del sector público posibilitó el desarrollo económico del país a través del manejo del gasto público orientado fundamentalmente hacia la creación de la infraestructura necesaria como transportes y comunicaciones (décadas 40 y 50); y posteriormente hacia el desarrollo de una industria estatal de insumos básicos y un sistema de seguridad social (décadas 60 y 70); estableciendo los mecanismos necesarios para impulsar la inversión a través de esquemas fiscales, crediticios, de subsidios y empresariales. El Estado mexicano pues, asumía la responsabilidad de impulsar el desarrollo económico.

Pero en la medida en que el aparato estatal alcanzó un enorme tamaño y comenzó a ser ineficiente, declinó el impulso a la industrialización como síntoma de la crisis y aparecieron algunos indicadores que señalaban ya la debilidad del modelo de desarrollo seguido. La caída de la inversión privada, el endeudamiento, el déficit fiscal, etc., terminaron por minar las estructuras económicas que hasta ese momento habían permitido la funcionalidad económica y social del Estado mexicano. Sumariamente puede decirse que la economía mexicana había entrado, a partir de los años setenta, a una fase en que el estancamiento económico y la degeneración social, así como el endeudamiento externo, la fuga de capitales y la caída del salario, eran ya hechos consumados. En estas condiciones, las tradicionales políticas económicas (sobreprotección, gasto deficitario, subsidio a la empresa pública ...) habían dejado de funcionar y sólo agravaban las consecuencias sociales de la crisis. La necesidad de la reestructuración económica del Estado en estas circunstancias, era una tarea necesaria.

"Antes de 1982, las estrategias de recomposición se basaban en propiciar una mayor intervención del Estado con el fin de fortalecer la legitimidad deteriorada. La reforma del Estado en México se inicia de hecho, con el Presidente Miguel de la Madrid; su estrategia fue: crear un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y un Plan Nacional de Desarrollo (PND): La estrategia se enfocaba a lograr lo que se llamó "Cambio Estructural" con el cual se pretendía lograr solidez económica y estabilidad política; la visión de esta instrumentación partía de la siguiente consideración: Crear certidumbre para luego transformar el Estado; Los cambios tenían que partir de la fortaleza del Estado, no a causa de su debilidad. Los cambios incluso, nos eran impuestos por los organismos financieros internacionales: El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre los más importantes; Incluso, hay quienes aseveran que a causa de estos, es como se implementó el cambio." 26)

26) Guzmán Maldonado, David. Op. Cit. t Pág. 72

La acumulación de desaciertos en la política social y económica del Estado, la excesiva burocratización a la que se había llegado por el desbordamiento del protagonismo estatal, el descontento social y su exigencia de cambio condicionaron también el proceso de reforma del Estado. Esta exigencia de cambio pretendía forzar la capacidad de respuesta del Estado; pretendía obtener respuestas acordes con las necesidades de una nueva sociedad que exigía, como cualquier otra sociedad en vías de modernización, más libertad y una participación creciente de todos los grupos en todas las esferas de la convivencia social.

"Al cambiar el conjunto de necesidades sociales, tenía que cambiar la calidad del quehacer político; participar en la vida pública empezó a exigir una acción más eficaz y eficiente para controlar y no dejar de garantizar el ejercicio del poder político. La crisis de legitimidad no sólo provocó la generación de cambios, sino que, además, mostraba lo cálido y lo útil; lo que era necesario conservar y lo que era recomendable rescatar: Se transitaba hacia una ineludible Reforma del Estado." 27)

En el ámbito económico la reforma del Estado en México ha sido la que mayor desarrollo ha experimentado. La escasez de recursos y el agotamiento del servicio de la deuda como principal fuente de financiamiento para el desarrollo del país, hacían del renglón económico la prioridad de la acción reformadora. El reto era, según se evidenció, crecer con estabilidad, superar el modelo de sustitución de importaciones, combatir y controlar la inflación, sanear las finanzas públicas, enfrentar el problema de la deuda provocando el menor desgaste posible, estabilizar las tasas de interés y proteger la capacidad adquisitiva de los salarios, entre otros aspectos relevantes. La gestión económica debería propiciar la estabilidad.

El objetivo era dar certidumbre a la capacidad rectora del Estado en la economía; se partía del principio de que sólo mediante un Estado eficiente sería posible plantear, de manera viable, las medidas de saneamiento que requería la economía nacional. La estrategia de la reforma del Estado en la economía era modernizarla, y en esta perspectiva responder al entorno internacional al mismo tiempo que se quería fortalecer su capacidad para responder a las demandas de la sociedad. La reforma económica contemplaba también la definición de un nuevo modelo económico más abierto y participativo con el comercio internacional con la acción reguladora del Estado. El propósito fundamental -desde la óptica oficial- es que el Estado, a través de su función rectora en la economía indujera a la estabilidad y crecimiento económico del país, pero sin dejar de cumplir con los reclamos sociales y proveer de mayores expectativas de bienestar a las clases más necesitadas y marginadas.

"Se propone, por una parte, poner al día la estructura productiva y los sistemas de asignación de recursos, adaptándolos a los profundos e irreversibles cambios que en las últimas dos décadas ha experimentado la economía mundial. Por otra parte, la modernización se propone también una tarea más completa y de más hondo alcance: Construir un nuevo sistema económico -y por necesidad un nuevo orden social y político fundado en los valores que el pensamiento contemporáneo identifica con la idea de modernidad." 28) (Sobre la modernización de la economía ahondaremos más en el capítulo siguiente).

27) Ibid. Pág. 75

28) Ibid. Pág. 88

La reforma del Estado en la economía busca también la definición de nuevas estrategias para estimular y fomentar la actividad económica nacional; considerando que el proceso de transformación del Estado lo aleja de ser un ente empresarial de los procesos económicos, para asumir nuevas funciones y responsabilidades que lo definen más como un Estado promotor de la actividad económica nacional, con nuevos mecanismos de intervención sin perder su papel rector de la actividad económica. La reforma, en este sentido, proyecta un nuevo modelo de Estado -tras el agotamiento del modelo de desarrollo económico posrevolucionario - del que se espera sea capaz de responder a los retos del nuevo entorno nacional e internacional.

De manera enunciativa, la reforma económica ha buscado corregir los problemas estructurales sobre los que ha marchado el desarrollo económico del país, como:

- El insuficiente desarrollo de la planta productiva nacional con reducida integración, eficiencia y competitividad.
- El elevado crecimiento de las importaciones.
- Insuficiente desarrollo tecnológico.
- Insuficiente nivel de ahorro para la inversión.
- La ineficiencia en la capacidad exportadora.
- El bajo crecimiento del nivel de empleo.
- Fortalecimiento de la rectoría estatal, entre otros renglones también importantes.

En suma, corregir las deficiencias de la estructura económica del país y de los esquemas de gestión que cuestionaron el desempeño y eficiencia del Estado. La reforma estatal es justificada porque México es un país que se está integrando a la economía mundial, a la nueva economía globalizada, y a los cambios de las sociedades internacionales, de tal manera que la sociedad mexicana forma parte también de las sociedades que se encuentran inmersas en el proceso de transformación que se presenta en el marco del sistema capitalista. Las reformas aplicadas, por lo tanto, han tenido el fin de dar mayor atención a la competitividad internacional, acentuar el papel del mercado como mecanismo de asignación de recursos, reducir y reorientar la función del Estado en su protagonismo económico y estimular a los agentes privados como la fuerza motriz del crecimiento.

De lo anterior se desprende que la reforma del Estado tiene como sustento teórico a la corriente neoliberal. De nueva cuenta se asume que el desarrollo económico no debe depender de una alta tasa de actividad estatal, sino de las condiciones de estabilidad macroeconómica que el Estado debe garantizar para recomponer las bases de la economía nacional (Saneamiento de las finanzas públicas; desincorporación de empresas paraestatales; Apertura comercial; control de la inflación; pactos económicos; etc.). En concreto, el enfoque neoliberal propone la reforma económica del Estado a partir de una menor injerencia en la economía, para que su capacidad de gestión sea más eficiente. La estrategia del cambio estructural primero, y la estrategia de modernización económica después, fueron concebidas para cumplir ese propósito. Los resultados han sido desfavorables considerando los altos costos sociales.

"En suma, la reforma económica del Estado debe basarse en la atención de las necesidades de la población. En estas condiciones, existen dos grandes rezagos: la democracia y la justicia social. Debería aceptarse que así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado, sin embargo, las bases políticas que sustentan el sistema antidemocrático mexicano." 29)

"En el pasado, México optó por un Estado grande, frente a la empresa de su modernización y la debilidad económica de la sociedad. Recientemente, después de la crisis fiscal y administrativa de un Estado hipertrofiado optó por la reforma del Estado. En este momento, la tarea de nuestra generación es dar forma a una nueva "economía política", es decir, crear las instituciones políticas y los patrones de administración pública correspondientes al nuevo modelo de desarrollo económico, centrado en un mercado abierto y regionalizado. La reciente inconclusa reforma del Estado no puede ser considerada una abdicación de las funciones públicas y sociales del Estado, sino una manera de reordenarlo y rehabilitarlo para poder llevarlas cabalmente a efecto." 30)

29) Sánchez González, José Juan. Op. Cit. Pág. 46

30) Argüelles, Antonio. Gomes Mandujano, José. "Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad" Ed. Porrúa, México 1995, Pág. 12

4.4 LOS AMBITOS DE LA REFORMA ECONOMICA.

Como hemos visto, la reforma económica del Estado mexicano ha tenido como propósito esencial la transformación de la base económica nacional para responder a las nuevas condiciones internacionales configuradas por la globalización económica, así como para corregir los desequilibrios que limitaron su capacidad de gestión para resolver los grandes rezagos sociales y económicos.

"La reforma del Estado constituye una alternativa para responder con eficacia inteligente e institucional al cúmulo de necesidades, retos y desafíos de la vida social y política ...

La realidad contemporánea, entendida en su dimensión mundial, global e interdependiente, da cuenta de como los Estados deben adaptarse a los escenarios de la competitividad y las aperturas externas.

No es la reforma del Estado un tipo de experimento, sino un modo de responder a los impactos del cambio social, económico y político ... implica que las instituciones, procesos, valores y reglas de la economía, la política y la vida pública son ajustados, remozados y revitalizados." 31)

En este sentido, y teniendo como referencia las políticas de estabilización y ajuste estructural ³²⁾ practicadas durante las décadas de los ochenta y noventa, la reforma del Estado en materia económica a comprendido los siguientes ámbitos:

La Construcción de un Nuevo Modelo Económico.

Tras el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la reforma económica se encaminó a la construcción de un nuevo modelo económico en el marco del neoliberalismo caracterizado por un fuerte impulso a la economía de mercado, y por el retiro gradual del intervencionismo estatal en distintas áreas económicas. El nuevo modelo se basa en: "... recobrar la estabilidad macroeconómica; promover la eficiencia económica y vincularse a otros países y regiones, con objeto de recuperar la confianza, retomar el crecimiento económico, crear empleos y promover el bienestar." 33)

31) Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. Pág. 91

32) La estabilización es entendida como la acción de detener el alza de los precios y de mejorar la tendencia de las demás variables macroeconómicas, -tras un período de fuertes tensiones inflacionarias y otros graves desequilibrios. La estabilización se impone mediante medidas monetarias, crediticias, fiscales, comerciales, entre otras. Las políticas de ajuste estructural destacan: 1) Políticas que propician el eficiente empleo de recursos en el sector público: reestructuración y privatización de las empresas públicas y racionalización del gasto público. 2) Políticas que corrigen las distorsiones en los mercados: Liberalización comercial, corrección de distorsiones en precios y eliminación de subsidios y controles de precios. 3) Políticas que propician un marco institucional adecuado para el éxito de las políticas de ajuste: regulación industrial, legislación y administración de impuestos. Ayala Espino, José. Op. Cit. Págs. 21-67

33) Argüelles, Antonio. "El Nuevo Modelo de Desarrollo Económico" Ed. Porrúa. Textos para el cambio. No. 13, México 1994, Pág. 13

El papel del Estado debe ser el de promotor y regulador de la actividad económica -más que interventor directo- corrector de las fallas del mercado, pero también de las generadas por el propio gobierno. Este modelo conlleva una serie de políticas encaminadas a racionalizar la intervención estatal. La finalidad de estos objetivos son por un lado, la eficiencia y el fortalecimiento del Estado ante la nueva problemática económica internacional; Y por el otro, la estabilidad de la economía nacional. Se espera así, la modernización de la economía, buscando hacerla más eficiente y competitiva. Es un modelo transnacionalizador y aperturista.

La Privatización.

Dentro de la dinámica reformista del Estado, la privatización aparece como la respuesta lógica a las prácticas del intervencionismo estatal en la economía. Para el neoliberalismo el blanco de la crítica fue la ineficiencia estatal manifestada por la inoperatividad con que habían funcionado las empresas del sector paraestatal. Así, la privatización consiste en la transferencia del conjunto de activos productivos y financieros del gobierno al ámbito privado como condición para revertir el proteccionismo y la ineficiencia acumulada por el Estado interventor.

La privatización aparece, por tanto, como una estrategia importante para la reforma económica del Estado, que se supone contribuye al crecimiento y estabilización de la economía. Dentro de la estrategia reformadora del Estado, el proceso de desincorporación de empresas públicas ocupa un lugar prioritario puesto que es el instrumento de política económica que tiene como fin reducir las actividades del Estado, limitando así, su intervención en diversas áreas de la economía, al mismo tiempo que sanea y fortalece las finanzas públicas, de acuerdo al esquema económico neoliberal.

La Apertura Comercial.

La apertura económica, comercial o liberalización del comercio, busca la integración de México a la comunidad económica mundial. Según la visión oficial, esta estrategia es producto de una serie de estudios donde se estimó la potencialidad del país y las posibilidades de éxito en el mercado externo, tomando en cuenta nuestra posición geográfica. La apertura unilateral de la economía mexicana a la competencia internacional se formalizó en 1986 con el ingreso de México al GAIT, de esta forma se buscaba que los productos mexicanos pudieran penetrar en los mercados de otros países. Después de ser una de las economías más cerradas del mundo, la economía mexicana pasó a ser una de las más abiertas. A partir de entonces se buscó ampliar y profundizar las relaciones económicas con América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico.

La Desregulación.

La desregulación económica trata de la eliminación de una restricción impuesta por el gobierno a los agentes económicos relacionada con alguna actividad económica. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y la "no" obstaculización a la entrada y salida del mercado, con lo cual se busca la libertad de competencia. Se consideran como políticas complementarias a la desregulación, la privatización y la liberalización de mercados. Esta reforma económica busca simplificar el marco normativo de la economía mexicana, a fin de hacerlo más flexible de tal manera que no sea un obstáculo al desarrollo de la economía de mercado. Para el Estado la adopción de un nuevo enfoque regulador debe consistir en el impulso de las actividades productivas, el empleo y la inversión.

La Disciplina Fiscal.

Después de la crisis económica de 1982, México implementó sus programas de estabilización y ajuste con miras a alcanzar una disciplina fiscal. Se considera que, cuando los déficits fiscales son grandes y sostenidos, traen como consecuencia un desplazamiento macroeconómico que alimenta la inflación, los déficits de pagos externos y la fuga de capitales. La disciplina fiscal busca restablecer la confianza de los agentes económicos, sobre todo para motivar las grandes inversiones privadas. Los instrumentos utilizados son: la disminución de subsidios y la reducción de gastos ligados a la función pública. "Es necesario decir que algunos gastos son considerados con menor severidad, principalmente los relacionados con la inversión, más que con el consumo, y los que benefician en particular a los pobres. En esas condiciones hay un consenso muy amplio para reducir lo menos posible los gastos en infraestructura, salud, educación y los subsidios dirigidos para aligerar la situación de los grupos más pobres." 34)

La Liberalización Financiera.

La reforma económica del Estado mexicano también comprende el ámbito de la liberalización financiera. Uno de los objetivos económicos de los préstamos del Banco Mundial para el ajuste estructural de las economías en desarrollo fue la liberalización del sistema financiero. Con la puesta en marcha del nuevo modelo económico -basado en la apertura externa, la desregulación y la reducción de la intervención económica del Estado-, la liberalización del sector financiero responde a las transformaciones mundiales caracterizadas por la globalización de los mercados, así como por la necesidad de efficientar -en un marco de competencia- el aparato económico y financiero del país.

34) Guillen Romo, Héctor. "La Contrarrevolución Neoliberal" Ed. Era, México 1997 Pág. 91

La liberalización insiste básicamente en que debe ser la libre competencia -el mercado- la que determine los niveles de las tasas de interés.

La Ineficiencia Estatal.

La situación de inestabilidad económica y el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones cuyo momento final fue la crisis de 1982, marcaron una nueva problemática que puso en tela de juicio la eficiencia del Estado interventor en cuanto a su capacidad de dirección económica, ya que el papel que había desempeñado lo llevó a una excesiva carga de trabajo debido a su gran intervención en la economía. Esta tendencia de intervención creciente contribuyó a alimentar el ritmo de endeudamiento interno y externo, a la generación de déficits fiscales crecientes producto de un excesivo gasto público.

Esta sobresaturación de funciones hicieron aparecer al Estado como una institución ineficiente en la medida en que fue incapaz de tomar decisiones que resolvieran las demandas de la sociedad. Así, hubo una disfuncionalidad entre lo que fue la intervención del Estado y lo que el país necesitaba en materia de desarrollo económico y social. El momento crítico fue la crisis económica de los años ochenta.

De esta manera, el Estado se ve sometido a las presiones internas y a los desafíos del nuevo entorno internacional. La agudización de los problemas mencionados (la necesidad de la integración de la economía del país al proceso de globalización económica mundial, el agotamiento del modelo de desarrollo seguido y la ausencia de capacidad administrativa del Estado), tuvieron efectos negativos en el contexto de la vida económica, política y social, provocando una situación de inestabilidad e incertidumbre al país.

Surge así, el proceso de transformación estatal para corregir las deficiencias de la estructura económica y como respuesta al cuestionamiento de la eficiencia del Estado. La reforma del Estado conduce pues, a la reflexión sobre la forma de actuar y la nueva caracterización que el Estado tendrá que adquirir para enfrentar la nueva problemática nacional e internacional. Es con el Presidente Miguel De la Madrid con el que se inicia este proceso profundo de reordenación de la economía con un proyecto de desarrollo "hacia afuera" -ya no hacia adentro- teniendo como políticas principales el control del gasto público, el saneamiento de las finanzas públicas,

control de la inflación, adelgazamiento del Estado, cambio en el patrón de gobernar (intervención, gasto, proteccionismo, centralización, paternalismo, etc.); Ambitos también de la reforma económica.

Inversión Extranjera Directa.

El modelo económico implantado en México considera -como se ha visto- una disminución sustancial del papel económico del Estado y una mayor participación de la iniciativa privada. En materia de inversión extranjera la nueva política se orientó hacia una mayor apertura que permitiera la entrada de capitales, logrando con ello una mayor inserción en los mercados internacionales.

La reforma del Estado en la economía contempló así, un conjunto de estrategias que buscaban el fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado, que no su injerencia. Según la visión oficial, sólo a partir de la rectoría del Estado sería posible plantear, de manera viable, las medidas de saneamiento que requeriría la economía nacional.

4.5 PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REFORMA ECONOMICA.

El proceso de reforma del Estado mexicano en el ámbito económico es también un proceso de cambio en la forma de conducir, coordinar, planear y entender la administración pública. El proceso de reforma implica también redefinir una nueva relación sociedad-Estado que permita resolver los problemas que origina el propio cambio. En este sentido, se entiende que la administración pública, en la realidad actual, no puede por sí misma resolver todos los problemas si no cuenta con el apoyo de la sociedad civil. Por lo que se refiere a las relaciones económicas, la nueva realidad demanda de un Estado fortalecido de los instrumentos y políticas que le permitan, efectivamente, conducir el cambio económico. Por eso, el Estado no puede renunciar a sus funciones económicas ni apoyarse únicamente en el mercado. Aquí, el papel de la administración pública deberá consistir en prevenir y evitar que los desequilibrios de la economía y la sociedad se constituyan en verdaderos obstáculos al proceso de reforma en curso.

"El Estado es una entidad dinámica que va adaptándose a los cambios que se producen en las esferas política y económica de la sociedad. Cuando el Estado se rezaga ante alguno de estos cambios, se producen desequilibrios que afectan a la sociedad en su conjunto. Durante algún tiempo, la función del Estado en México fue la de controlar y conducir, desde una posición paternalista, el crecimiento de una sociedad moderna incipiente. Pero la sociedad mexicana ha evolucionado en los últimos años y este modelo ha perdido su razón de ser. La función del Estado, en una sociedad cada vez más participativa como la nuestra, debe estar orientada más bien a la promoción y fomento de las actividades productivas y a la administración ordenada de los recursos públicos." 35)

"Desalojar estructuras ineficientes de la administración pública, dar seguridad y respeto a la participación ciudadana y reconocer que la pluralidad política debe enriquecer las decisiones públicas, son aspectos fundamentales para lograr el cambio. Sobre el particular, la continuidad en el mediano y largo plazos de políticas, tanto económicas como sociales y culturales, es esencial para consolidar el cambio." 36)

La transformación económica del Estado, trae necesariamente aparejada la transformación de la administración pública por ser esta la responsable del impacto económico de la reforma. Si la actividad económica del Estado es llevada a cabo por la administración pública, y si esta es entendida como un instrumento promotor del desarrollo, entonces su papel debe ser el de garantizar el cumplimiento de los objetivos económicos del país, no sólo en términos de corregir las imperfecciones de la economía de mercado, sino también para responder a los compromisos sociales. Servir a la estabilidad del sistema económico está en el deber ser de la administración pública, más cuando la globalización de la economía y la interdependencia entre países ha propiciado el restablecimiento y vigencia de la economía de mercado.

35) Argüelles, Antonio. "Hacia la Modernización ..." Op. Cit. Pág. 16-17.

36) Ibid. Pág. 18.

Las reformas económicas llevadas a cabo no deben estar supeditadas al sacrificio del desarrollo social; que por corregir los desequilibrios fiscales y racionalizar el gasto público, se sacrifique a la sociedad. La administración pública -como expresión del Estado- tiene un compromiso social, no puede regirse en la eficientización de la economía. La economía y la administración pública tienen -como disciplinas sociales al servicio del hombre-, mucho que aportar al logro de las condiciones para el surgimiento de una economía y una administración modernas, donde se asegure un crecimiento económico continuo sin saltos bruscos y desestabilizadores, pero sin dejar de cumplir y teniendo en perspectiva proveer el bienestar social, sobre todo de aquellos sectores de la población que padecen los efectos dramáticos de la pobreza. La reforma económica como parte de la reforma del Estado debe ser justificada bajo los principios de equidad y justicia social; y aquí la trascendencia de la administración pública promotora del desarrollo.

"En resumen, si los valores que se defienden son el individualismo, la eficiencia, la economicidad o la preeminencia de la función empresarial, marginando otros como la imparcialidad, la justicia, la participación o la representatividad, el sector público en su conjunto no tendrá razón de ser, pero tal vez, la sociedad tampoco." 37)

37) Villoria Mendieta, Manuel. Op. Cit. Pág. 128

**CAPITULO V LA GESTION ECONOMICA EN LOS NOVENTA (EL
REGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: (1988-
1994).**

5.1 EL PROYECTO DE MODERNIZACION NACIONAL.

5.2 LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION ECONOMICA.

5.3 EL MANEJO DE LA POLITICA SOCIAL: PROGRAMA NACIONAL DE
SOLIDARIDAD (PRONASOL).

5.4 REGULACION Y DESREGULACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

5.5 LA REFORMA FINANCIERA Y LA REPRIVATIZACION BANCARIA.

5.6 LA APERTURA COMERCIAL: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE
AMERICA DEL NORTE (TLC).

5.7 LA POLITICA DE PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

5.8 EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA.

5.9 BALANCE DE LA GESTION ECONOMICA CON CARLOS SALINAS DE
GORTARI.

LA GESTIÓN ECONOMICA EN LOS NOVENTA (EL REGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: (1988-1994).

Como hemos visto, la gestión económica que el Estado mexicano ha realizado a partir de la década de los ochenta, ha sido particularmente difícil. En esta década el modelo de crecimiento adoptado –basado en la sustitución de importaciones- entró en crisis quedando al descubierto los grandes rezagos y problemas con que se había desarrollado la economía del país, que dependió de una alta tasa de actividad estatal.

En este marco, el Estado mexicano y su administración pública emprendieron un proceso de reestructuración que comprendió no sólo aspectos del redimensionamiento del aparato administrativo gubernamental, sino también nuevas estrategias para estimular y reactivar la actividad económica nacional. En este contexto, surgió la necesidad de reformar al Estado y de replantear un nuevo esquema de desarrollo económico caracterizado por las tesis neoliberales, que sustentan el arribo de la economía de mercado como mecanismos para propiciar el desarrollo económico, con una reducción de la participación del Estado en la economía.

La escasez de recursos y la necesidad de corregir los desequilibrios económicos del país, hicieron del ámbito económico la prioridad de la acción reformadora. La reforma del Estado en la economía fue concebida como un medio para lograr la modernización y superar los obstáculos estructurales al desarrollo económico del país. El reto era crecer con estabilidad, superar el modelo de sustitución de importaciones, combatir y controlar la inflación, sanear las finanzas públicas, incrementar las exportaciones, en síntesis, mejorar el desempeño de la economía.

La crisis estatal vino acompañada de un fuerte cuestionamiento por la actividad económica preponderante que el Estado había venido desempeñando desde décadas atrás; quedando en entredicho la eficiencia de la rectoría económica del Estado, y por tanto, la necesidad de la redefinición de sus funciones económicas y sociales, que entre otras cosas, aceleró la integración de la economía mexicana al sistema económico mundial.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se analizará la dinámica y evolución de la gestión económica del Estado mexicano en los noventa a partir del régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994; explicando el rol desempeñado por la administración pública. De la misma manera explicar la estructura del nuevo Estado que emergió de la crisis de los ochenta y que en distintas formas se extendió a los noventa.

5.1 EL PROYECTO DE MODERNIZACION NACIONAL.

En el primer quinquenio de los ochenta la crisis económica del país se manifestaba abiertamente: devaluaciones sucesivas; inflación superior al 100% anual; desequilibrios en la cuenta corriente; déficit del sector público equivalente a 17% del PIB, y una deuda externa de alrededor de 85 000 millones de dólares. La crisis no era producto de la circunstancia, sino que tenía una profunda raíz estructural. Los servicios de la deuda se volvieron una pesada carga que se combinó con un restringido acceso al financiamiento externo en los años siguientes. En 1980, la deuda representaba 27.6% del PIB y en 1986 se elevó a 79.5%. En el momento de la agudización de la crisis, la economía mexicana dependía de las exportaciones petroleras que representaban 75% del valor total de las ventas externas. La gradual reducción de la demanda internacional del petróleo y la caída de su precio permitían vislumbrar los graves problemas que se avecinaban para la economía nacional. En la segunda mitad de los ochenta, el gobierno expresó su determinación de mejorar la balanza de pagos y recuperar la capacidad crediticia, e impulsó las exportaciones no petroleras dentro de un marco de mayor apertura económica.

El gobierno dio inicio a una política de privatización de empresas públicas a fin de fortalecer sus finanzas. Estas medidas forzaron la transición definitiva del viejo modelo sustitutivo de importaciones o de "crecimiento hacia adentro" a otro de apertura al exterior o exportador y, por tanto, descentralizador, de acuerdo con las demandas de la nueva división internacional del trabajo y de la globalización. La racionalización de la gestión estatal en materia económica se sustentaría —por último—, en una profunda reordenación de la economía y una estrategia de cambio estructural, con un proyecto de desarrollo hacia fuera caracterizado por un riguroso control de gasto público. Los elementos fundamentales serían: el saneamiento de las finanzas públicas, control del gasto público, y la reducción de la actividad estatal mediante la venta de empresas paraestatales no redituables o no estratégicas. El Presidente Miguel de la Madrid había sentado las bases para inducir los cambios estructurales necesarios para avanzar hacia la reestructuración del Estado, la economía y la administración pública. Redimensionar el tamaño del Estado con la idea de que el Estado debe ser más eficaz fue también un objetivo de su gestión. Para la administración pública significaba entrar en un proceso de cambio en el que su papel sería para apoyar el nuevo modelo económico que habría de profundizarse con el Presidente Carlos Salinas.

Los resultados de la política de Miguel de la Madrid bajo las prioridades de la reestructuración, no tuvieron los impactos esperados; los esfuerzos no fueron suficientes ya que los resultados seguían afectando todos los aspectos de la vida nacional, ante lo cual se cuestiona con más fuerza la eficiencia del Estado como gestor de la economía.

Después de las elecciones federales de julio de 1988 que resultaron sumamente cuestionadas por la poca claridad de sus resultados, y en que la sociedad manifestó su inconformidad por los resultados del sexenio que concluía; Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República en una situación de enorme debilidad y falta de legitimidad. Como Presidente, hereda una situación de inestabilidad económica caracterizada por el desempleo, inflación elevada, fuga de capitales, ausencia de inversión, incremento de la deuda externa, y estancamiento del nivel de vida de la población.

Salinas hereda un proyecto por continuar: la transformación del Estado y la administración pública en cuanto a su intervención en la economía dentro del proceso de transformación económica mundial, bajo la tendencia ideológica dominante del neoliberalismo. Como Presidente, Salinas de Gortari delineó lo que concebía como Proyecto de Modernización ¹⁾ Nacional, en cuyo contenido se perfilaban las transformaciones que el Estado y la economía debían experimentar como parte del proceso de reforma del Estado.

“Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; no para desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo.” ²⁾

El proyecto planteaba la necesidad del cambio y la continuidad de las líneas ideológicas principales del régimen anterior –la reestructuración del Estado sustentada en el cambio estructural-, pero definiendo con mayor precisión las tareas de un nuevo Estado y de una política económica de tendencia neoliberal, para proyectar al país a la modernización, y en donde el Estado desempeñaría un papel diferente en la actividad económica. Para decirlo en corto, se trata de la formulación puntual sobre la nueva ideología oficial en materia de intervención económica del Estado y de su administración pública.

La modernización que el Presidente proponía se apoyó en una expresión política: “la política moderna”, a la que identificó como eje principal para devolverle la iniciativa a una sociedad inhibida por la sombra del Estado. El propósito era transformar la forma de organización social: lo privado empezaría a ser el eje de la convivencia en lugar de lo público; el mercado y no sólo el Estado, se empezaba a convertir en otra vertiente más para la asignación de recursos productivos y la generación del crecimiento económico.

- 1) “La noción de modernización es de tal amplitud que en ella caben infinidad de cosas. Puede ser usada en muchas acepciones, y resulta a la postre muy ambigua. Modernización es un término polimorfo y polisémico ... Algunos señalan que tiene que ver con los cambios políticos y sociales que han caracterizado los últimos tiempos. ... Modernidad generalmente se ha contrapuesto a tradicional. Pero lo moderno de ayer puede resultar tradicional a lo moderno de hoy. Lo moderno se refiere a rupturas temporales ... es una palabra comodín para tiempos de transición ... Hay mucho de imaginación en su uso; evoca el cambio, y esconde su esencia ... La modernidad es ambivalente. Puede significar tanto la imposición de los proyectos readaptados desde el poder, o también la búsqueda desde la sociedad de una adecuación a los requerimientos de las fuerzas productivas, eliminando o mitigando los efectos nocivos hacia la mayoría de esa misma sociedad.” Citado en : Alonso, Jorge. Aziz, Alberto. “El Nuevo Estado Mexicano” V.V: “Estado y Economía” Ed. Nueva Imagen. México 1992, Págs. 30-31.
- 2) Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1989, Pág. 13 (Presentación).

“La propuesta salinista de la reforma del Estado se inscribe en la urgencia de una modernización, entendida como necesidad de cambio de modelo de desarrollo ante el agotamiento del anterior, con la mira puesta en no quedarse rezagado de las rápidas transformaciones que ocurren en el plano internacional. En este contexto se fustiga tanto a un Estado crecientemente propietario (consecuentemente obeso) e ineficaz, como a una planta industrial interna sobreprotegida y poco competitiva. Con retórica de justicia social y de volver al espíritu de la Constitución de 1917, se ha planteado el tamaño del Estado e incrementar una orientación hacia el exterior con la confianza de que la mano invisible del mercado pueda resolver los apremios de los mexicanos.” 3)

La mayor competencia, el cambio tecnológico, la globalización económica y la interdependencia mundial, fueron factores que exigieron cambios en el Estado y en el esquema económico para promover nuevas formas de organizar la producción y para conducir la relación política. La modernización concibe que un Estado más grande no es necesariamente más capaz. Mientras aumentó la actividad del sector público invadiendo áreas innecesarias, decreció la atención a los programas de agua potable, de salud, de inversión en el campo, de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado y la administración pública se extendían mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

La modernización nacional impulsada desde el propio Estado se proponía mejorar las condiciones de vida de la población y al mismo tiempo, delinear una nueva fisonomía frente al fenómeno de la globalización y la interdependencia. En el ámbito económico se buscaba salir del estancamiento con inflación, a la vez que integrarse a la economía mundial a través de una mayor apertura comercial y de acuerdos binacionales de mayor alcance. La modernización y reforma del Estado sugería cambios en diversos ámbitos de la vida nacional, una nueva relación Estado-sociedad, un nuevo papel del Estado en la economía y en su integración con el mundo, y desde el punto de vista de la administración pública como instrumento del Estado, el fortalecimiento de su capacidad de gestión.

La modernización salinista estableció la necesidad de impulsar la transición del Estado propietario hacia un Estado solidario y promotor del diálogo y la concertación en el contexto de una nueva cultura política. Así se entiende al Estado justo –según el discurso oficial– como aquel que atiende sus obligaciones en sectores estratégicos, usa adecuadamente el gasto público para crear oportunidades y paliar los efectos de la crisis y los que ocasionara el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo.

En este proceso de modernización, la administración pública iría adquiriendo un papel más relevante por ser el instrumento con que el Estado impondría sus reformas modernizadoras. En este sentido, la administración pública modificaría su papel en relación con la economía al adquirir una función más reguladora de la actividad económica. Ello producto de la reducción del aparato estatal y por tanto, de la disminución de la intervención del Estado en la economía.

3) Alonso, Jorge. Aziz, Alberto. “El Nuevo Estado Mexicano.” Op. Cit. Págs. 36-37

Por otra parte, la modernización del Estado sería un intento de modernización de la administración pública; esto es, de llevar a cabo una reforma administrativa que coadyuvara en el mejoramiento del desempeño de las instituciones del Estado, como condición para impulsar la reforma económica y conducir la relación política con la sociedad. La modernización concebía una administración pública eficaz, que se había expandido demasiado, que se había tomado ineficiente y que descuidaba la atención de los problemas sociales. En lo fundamental la administración pública debería ser vista como condición para el desarrollo y como condición para que el Estado impulsara su propia reforma.

“Con su reforma, el Estado adquiere una dimensión justa y adecuada a sus objetivos medulares. El Estado que surge con las reformas promovidas por la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari debe verse desde la propia sociedad. El Estado omnipresente está en retirada, una retirada favorecida por la propia sociedad. Con su reforma, el Estado se convierte en un cabal representante de la sociedad mexicana, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sustantivas. Quedando mejor habilitado para asumir los formidables desafíos que enfrentamos en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos.” 4)

De esta manera, los cambios en la administración pública serían producto del nuevo papel económico del Estado. Dentro de las implicaciones económicas, la administración pública estaría inmersa en los procesos de liberalización e inserción mundial a través de la apertura comercial, lo que implicaría definir nuevas responsabilidades para la administración pública, como más adelante veremos.

El conjunto de las políticas mencionadas tiene gran coherencia con el predominio ideológico neoliberal, el cual conformó el elemento discursivo que sustentó la política oficial utilizada en esa administración. El análisis posterior de los resultados de la gestión salinista, mostrará que la pretendida modernización nacional no fue tan real como se esperaba, antes bien, para muchos esta fue un fracaso, fundamentalmente en el renglón económico.

4) Zedillo Ponce De León, Ernesto. “Reforma del Estado, Reforma de la Sociedad.” en López Díaz, Pedro. (Coord.) “México: Reforma y Estado.” Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1996. Págs. 140-14

5.2 LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION ECONOMICA.

Tras un sexenio con un crecimiento económico prácticamente nulo, el objetivo general de modernización en la esfera económica para el régimen salinista, consistió en recuperar el crecimiento y mantener la estabilidad macroeconómica. En este sentido, la gestión pública de la economía veía en el saneamiento de las finanzas públicas –en la desincorporación de empresas y en la apertura comercial–, una prioridad fundamental, en tanto que sería la base para lograr el crecimiento económico con estabilidad de precios. La estrategia definida fue la modernización económica:

“La modernización económica es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación para la producción. En síntesis, más productividad y competitividad, más dedicación en aquellas áreas en las que somos comparativamente mejores. Pero la modernización implica un Estado eficiente para atender sus obligaciones legales y sus compromisos populares; que cree las condiciones para que surja un aparato productivo más competitivo con el exterior, tales como un sistema claro de reglas económicas, que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de un número cada vez mayor de mexicanos. La promoción de vínculos con los mercados internacionales es un elemento esencial de la reforma.” 5)

La modernización económica imponía adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atravesaba el país y a las tendencias de una economía mundial globalizada. En materia económica internacional el objetivo básico sería la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico. Objetivos importantes serían también la modernización del aparato productivo; la promoción a la inversión extranjera como medio de financiamiento de la actividad económica; la renegociación de la deuda externa mediante convenios con los acreedores; la desregulación de la actividad económica; y como era de entenderse, la racionalización de la gestión estatal para mejorar la eficiencia del sector público disminuyendo el tamaño de su estructura. Más mercado y menos Estado.

“Enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades, sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a la nueva realidad. A este reto la mayoría de los países responden con avances estructurales que les permitan participar provechosamente en el cada vez más competitivo y cambiante mundo de hoy.

“El esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser sólo resultado de las acciones del Estado; sino también precisa la participación amplia de los particulares.” 6)

5) Ibid. Pág. 141

6) Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de ...” Op. Cit. Pág. 18

La estrategia de modernización económica replantea un nuevo modelo de rectoría estatal en el que quedan definidas las nuevas funciones y responsabilidades del Estado; así como la conformación de un sistema económico más integrado a la economía mundial. Desde la óptica estatal, la modernización económica es la respuesta a los problemas fundamentales de la estructura económica del país, que han significado el estancamiento de la producción, el consumo y el empleo. Entre los problemas más agudos figuraban: el déficit en las finanzas públicas, sobreendeudamiento, insuficiencia de ahorro para la inversión, así como una inflación elevada, sumándose a ello condiciones externas desfavorables como caídas en los precios del petróleo. A nivel interno, la deficiencia de una planta productiva, un sector exportador sin capacidad para generar los recursos necesarios requeridos; y en general, un bajo nivel de eficiencia y productividad global de la economía .

Lo anterior, era el reconocimiento explícito de que la gestión económica del Estado mexicano, llevada a cabo por la administración pública, no había arrojado los resultados necesarios para sustentar el desarrollo económico y social. La magnitud de estos problemas que afectaban el desarrollo económico del país, obligaron a un cambio de estrategia en la percepción y aplicación de la política económica seguida, y del papel desempeñado por el Estado hasta esos momentos. Esta fue la base para la adopción de la estrategia de modernización económica, determinada también por el contexto económico internacional en el que los procesos de la globalización económica, la apertura comercial y la revolución tecnológica fueron los condicionantes externos. Así, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se abocó a instrumentar las reformas que adaptaran las estructuras económicas a las cambiantes condiciones del país y a las tendencias de la economía mundial. 7)

La necesidad, pues, de instrumentar nuevos esquemas de crecimiento para la corrección de los agudos desequilibrios estructurales de la economía y el reto de acceder competitivamente a los mercados internacionales, configuran el marco del cual parte la modernización económica. Además de replantear la forma histórica de gestión del Estado mexicano basada en una alta intervención económica, a un modelo en el que él mismo actúa como promotor de la reestructuración y al mismo tiempo tiene que realizar su propia reorganización institucional.

7) "En lo que se refiere a la economía, el fin de la guerra fría y el surgimiento de nuevos actores multinacionales, como la Europa integrada, o la constelación asiática liderada por Japón, son fenómenos que marcan la transformación de la lucha mundial por el poder en una competencia: por los mercados que ya no son un lugar donde la gente se reune a comprar y vender, sino una red de comunicaciones; por el capital, que constituye el recurso más escaso y disputado en el mundo, y por la innovación tecnológica, cuyo influjo produce las grandes olas de cambio en las formas de producción, el consumo y las costumbres. Esta modificación en la escena permite esbozar una probable geografía económica del futuro próximo, conformada por espacios ampliados en competencia y por un poder mundial difuminado en varios polos.

Por un lado, el espacio asiático del Pacífico está llamado a adquirir una influencia determinante en la economía internacional, gracias a la forma en que las naciones de la región han logrado armonizar sus circunstancias sociales y sus características culturales con el desarrollo de las formas productivas más innovadoras. El Espacio europeo, por su parte, también avanza hacia una economía integrada que, dependiendo de la evolución política y económica de las naciones del Este del continente, podría extenderse hasta incorporar a la ex URSS con lo que conformaría un acopio impresionante de recursos naturales, acervos tecnológicos y capital humano. En América, también se observa un esfuerzo significativo de integración, capaz de dar origen a un mercado amplio y heterogéneo, a una especialización más eficiente de los países y a una competitividad conjunta a los demás espacios." Noyola, Pedro. González Torres, Armando. "Modernidad y Economía". Ed. Porrúa. Col. Textos para el cambio. No. 8, México. 1994, Págs. 12-13.

“ ... El Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento ... Ello exige incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y, reconocerse como un actor que no colma el espacio social ... Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución de la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.” 8)

De manera esquemática, los siguientes puntos ratifican y justifican la modernización económica propuesta por el gobierno salinista:

- 1) Los procesos de globalización de los mercados, la interdependencia financiera y el recrudescimiento de la competencia obliga al Estado mexicano a adaptarse a las condiciones de esa competencia, esa interdependencia y esa globalización.
- 2) La modernización económica apunta a la apertura a las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas; la reforma del Estado clientelar y propietario; y el impulso a un Estado promotor y solidario.
- 3) La necesidad de ir al compás de las grandes transformaciones económicas y sociales impone a los Estados la obligación de adecuar sus políticas y visión del mundo en una nueva concepción modernizante de la sociedad, la política y la economía. Esta visión de la modernidad conlleva a reconsiderar que las políticas de desarrollo dependen cada vez más de los vaivenes del contexto internacional, que apunta hacia una integración cada vez más global.
- 4) La modernización económica plantea la eficiencia productiva como requisito para afrontar la competencia internacional

La estrategia de modernización económica impulsada por la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, perfiló, de esta manera, nuevas tendencias en la gestión pública de la economía cuyos resultados fueron –posteriormente- severamente cuestionados.

8) Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de ...” Op. Cit. Págs. 15-16

5.3 EL MANEJO DE LA POLÍTICA SOCIAL: PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

El estancamiento económico de la década de los ochenta tuvo el efecto de ser particularmente negativo en lo que a justicia y bienestar social se refiere. A la par de los ajustes estructurales que el Estado mexicano emprendía para reactivar la economía, viejos y nuevos problemas sociales reaparecieron: concentración del ingreso, aumento del desempleo y el subempleo, desequilibrio sociales y regionales, en concreto, marginación y aumento de pobreza para gran parte de la región mexicana. El modelo económico adoptado a partir de 1982 había arrojado como balance un saldo negativo en materia de promoción del bienestar social, y consecuentemente una pérdida de credibilidad en la política social⁹⁾ y en las instituciones de la administración pública.

“Los datos indican que el sector fomento social perdió terreno en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declive empezó desde el gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982). Durante el sexenio de De la Madrid, la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión de 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970; y no sólo se ha reducido el presupuesto para gasto social, sino que el propio gasto social real desde 1982 ha seguido siendo socabado; se registra, sin embargo un aumento entre 1986 y 1987, cuando se emprendió un programa de reconstrucción después del terremoto de 1985”.¹⁰⁾

En este contexto, y para hacer frente a los efectos sociales de las políticas de austeridad aplicadas en los ochenta, el gobierno de Salinas de Gortari hizo de la lucha contra la pobreza una bandera de batalla para recuperar la credibilidad ciudadana en las políticas de bienestar y por lo tanto el consenso social y la legitimidad hacia las acciones del ejecutivo.

El manejo de la política social cumplía para el gobierno salinista dos propósitos esenciales: 1) hacer de la política de bienestar social un medio eficaz para devolverle al gobierno la legitimidad perdida, producto de los años de crisis económica y la falta de capacidad gubernamental para atender las demandas de la población. 2) mediante el manejo de la política social crear nuevas formas de interlocución gobierno-sociedad fomentando la participación activa de la sociedad mexicana en los programas de desarrollo social.

Desde esta perspectiva, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) implementado a partir de 1989, sería el instrumento gubernamental para atenuar los efectos de la crisis económica y los enormes rezagos sociales y a al vez resaltar la figura presidencial y las instituciones del gobierno.

9) Por política social debe entenderse: “Es un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza. Un tema controvertido al respecto es la definición de los alcances de la política social como obligación del gobierno. Para los neoliberales el Estado debería abandonar su actitud paternalista y tutelar y dejar a los individuos en libertad decidir sus propios destinos”. Ayala Espino, José. “Diccionario de Economía Pública” Ed. Fac. Economía, UNAM, México 1997, Pág. 324

10) Pardo, Ma. del Carmen. “El cuestionamiento al Modelo de Desarrollo y la Política Social” revista del colegio: Política Social, año IV, No. 6, Ed. Col. Nac. De Cien. Políticas y Admón. Pública, México, 1996, Págs. 28-29.

Como parte de la política social, el Pronasol tuvo como principales objetivos promover una mayor comunicación entre sociedad y gobierno y mediante este enlace, instrumentar los programas necesarios que elevesen el nivel de vida de la población en renglones básicos como alimentación, empleo, salud, vivienda, servicios públicos, etc., a través de una mejor organización y acercamiento entre sociedad y gobierno. El Pronasol pues, era un instrumento legitimador ¹¹⁾ del gobierno para reducir la pobreza y mitigar los efectos sociales adversos de los años de la austeridad económica, poniendo especial atención al bienestar de los más afectados por el ajuste o de los crónicamente pobres. Se debe señalar que esta lucha contra la pobreza no implicó ningún abandono del neoliberalismo.

“El gobierno de Salinas comprendió que, al otorgar mejoras al bienestar bajo la forma de un programa de combate a la pobreza, aseguraba el apoyo necesario para continuar en una dirección neoliberal y a la vez mantener el control de los ámbitos de decisión más importantes. Asimismo, el Pronasol marca el surgimiento de un nuevo tipo de “estatismo” que proclama la sobrevivencia de más apto en algunos sectores pero permite a grupos “ineficientes” acogidos por el Pronasol sobrevivir en otros.” ¹²⁾

De acuerdo con las estimaciones del Programa, en México había 24 millones de personas en estado de pobreza y otras 17 millones en pobreza extrema, entendida como la situación de un grupo familiar que no alcanza a satisfacer ni 60% de sus necesidades básicas. En estas condiciones la política y el gasto social se basaban en dos propósitos fundamentales. Por una parte, mitigar los efectos de la crisis de los ochenta y por otra, buscar acrecentar la propia capacidad de desarrollo y bienestar social. Así, los sectores pobres podrían beneficiarse de una “red de seguridad social” que formaría parte del programa gubernamental y permitiría al Presidente Salinas decir que estaba haciendo liberalismo social.

Este liberalismo social se convertiría en la nueva ideología gubernamental que reemplazaría a nacionalismo revolucionario que durante décadas su utilizó en los discursos oficiales. Asimismo, el régimen salinista tuvo gran cuidado en situar al liberalismo social mexicano entre dos posiciones radicales definidas por el propio Presidente Salinas como neoliberalismo y estatismo absorbente.

“Se trataba de encontrar una tercera vía, o un justo medio, entre el neoliberalismo y el estatismo a ultranza... En palabras del Presidente Salinas, “el neoliberalismo social se encuentra distante del neoliberalismo porque éste niega las organizaciones sociales y los derechos de vida en comunidad, y del neoestatismo porque éste anula la vitalidad de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

11) Decimos que era un instrumento legitimador porque un régimen político tiene la necesidad de la legitimación, y ésta está dada en función de la respuesta del Estado a las expectativas de los ciudadanos en términos de beneficio social. La función legitimadora del Estado esta fincada, por otra parte, por los gastos sociales que no son ni siquiera indirectamente productivos, pero si son indispensables para mantener la armonía y el control social y político de la población a la que directa o indirectamente se atiende y da cauce a sus demandas. Por ello, sacrificar la política social conduce a una ruptura con las bases sociales que dan fundamento y legitimidad democrática al Estado. *Ibid.* Págs. 17-19.

12) Guillén Romo, Héctor. “La Contrarrevolución Neoliberal.” Ed. Era, México, 1997. Pág. 136.

Para el liberalismo social, lo social ya no es campo para la gestión exclusiva del Estado sino un espacio para la organización de la sociedad en concurrencia con el Estado. Tampoco es un campo excluido del mercado a través del subsidio o de las políticas paternalistas, sino un campo donde incluso se experimentan estrategias de mercado para la satisfacción de las demandas sociales.” 13)

Como ya lo hemos señalado, las políticas de ajuste estructural habían ocasionado una reducción drástica en los subsidios gubernamentales y en el gasto para fines sociales. Los programas más afectados fueron los de salud y educación. Así, el gasto social del gobierno federal, en los renglones de educación, salud, y desarrollo regional, decreció de 9.1% del PIB en 1982 a 6.1% para 1988. En base a esta situación se creó el Pronasol, y formó parte del nuevo enfoque del gasto social para afrontar el problema de la pobreza extrema e integrar a los pobres del país al proceso de estabilidad económica y recuperación.

“El Pronasol puso énfasis, más bien, en programas específicos que en subsidios generalizados y costosos. Buscó expandir y fortalecer los programas existentes en materia de educación, nutrición y salud, así como los relacionados con la provisión de agua, alcantarillado, electricidad, pavimentación de calles, construcción y rehabilitación de caminos. La actividad del Pronasol fue muy amplia, pues iba desde la instalación de cocinas populares hasta la mejora del servicio postal en zonas rurales, además del otorgamiento de becas para que los niños pobres no abandonaran la escuela primaria. El programa estaba descentralizado, pero el gobierno actuaba en estrecho contacto con las comunidades individuales que juegan un papel determinante en la toma de decisiones y contribuyen a la ejecución de los proyectos al proveer mano de obra o materiales.” 14)

Con respecto a los recursos asignados al Pronasol, estos se incrementaron de 0.61% del PIB en 1989 a 1.48% en 1994. Como se ve, aunque los recursos destinados al programa se duplicaron, su volumen resultó débil en términos del PIB. En términos del presupuesto federal, el gasto social pasó del 33% en 1988 a 51.4% en 1992, y para 1993 fue de 53.6%. La mayoría de los recursos fueron producto de la estrategia estatal por sanear las finanzas públicas, y por tanto de la privatización de empresas públicas que generó que los recursos para gasto social se incrementaran significativamente. De cualquier manera, el Pronasol constituyó la respuesta gubernamental para atenuar los decrecientes niveles de vida de la mayoría de la población y de la pobreza generalizada; pero la pequeñez del Pronasol en relación con el PIB, su dispersión geográfica y la selectividad de los beneficiarios condicionaron una serie de limitantes para alcanzar sus objetivos.

“En realidad, las inversiones hechas a través del Pronasol fueron inversiones cuidadosamente seleccionadas en función de las exigencias electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuya popularidad se desplomó a su más bajo nivel en 1988. Bajo estas condiciones, hay quien considera que el Pronasol fue un simple instrumento populista y electoralista al servicio del PRI, que regresó a los métodos populistas más tradicionales para afirmar su programa de modernización — neoliberal.” 15)

13) Ibid. Pág. 137

14) Ibid. Pág. 138

15) Ibid. Págs. 138-139

De lo que resulta que Pronasol tuvo una función dual: 1) sirvió de amortiguador económico para suavizar los efectos del ajuste en las capas más vulnerables de la población; y, 2) fue un instrumento político ante la oposición que vinculó organizaciones públicas y populares resolviendo problemas de representación política. Ambas funciones cumplen un objetivo: el fortalecimiento de la institución presidencial, el consenso y la legitimidad para el régimen. En este sentido, el Pronasol fue un instrumento más para enfrentar la pobreza, pero distante de un auténtico programa de política social. Esta última quedó reducida al manejo fragmentado de programas específicos sin un diseño de largo plazo, que sirvió más como control político y electoral de los sectores sociales beneficiados. Al respecto, María del Carmen Pardo hace la siguiente observación:

“En México las estrategias diseñadas para combatir la pobreza y lograr una sociedad más justa, estrategias englobadas convencionalmente bajo el rubro de la política social, han respondido menos a un diseño de largo plazo, que efectivamente busque soluciones de fondo, que a modalidades coyunturales por los distintos gobiernos. La política social se ha marcado dentro de programas de muy corto plazo que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones económicas y sociales ...

... a la política social no se le concedió un rango prioritario. No se diseñó una política de largo plazo que buscara soluciones de fondo, sino que se le fijaron objetivos múltiples que la convirtieron en una cadena de respuestas de coyuntura, con énfasis y diseños de organización distintos, según el criterio prevaleciente en cada gobierno, y que han resultado ineficaces para solucionar los problemas y carencias sociales.” 16)

“En fin, que las promesas en términos de una recuperación económica como consecuencia de un ajuste estructural, que en el mediano plazo resolvería, además, problemas derivados de los desequilibrios sociales, incluidos en los planes y programas de los gobiernos de De la Madrid y Salinas, resultaron tan retóricos como los hechos bajo los gobiernos anteriores, particularmente los de Echeverría y López Portillo, que todavía alcanzaron cobijo bajo consignas revolucionarias de justicia y equidad social.” 17)

Puede decirse que el Pronasol fue un instrumento de la administración pública dentro de la estrategia general de modernización salinista. Como programa social gubernamental, el Pronasol surgió en un momento político en el que la administración pública había tenido una reducción drástica en lo que se refiere a subsidios y gasto público para fines sociales, fundamentalmente en los programas de salud, educación y desarrollo regional. En términos generales el gasto social decreció de 9.1% del PIB en 1982 a 6.1% para 1988. En este sentido, el Pronasol formó parte de las acciones que la administración pública implementó como condición para llevar adelante el proceso modernizador; como mecanismo institucional para afrontar el problema de la pobreza extrema e integrar a los pobres del país al proceso de estabilidad económica.

16) Pardo, Ma. Del Carmen. “El Cuestionamiento al Modelo...” Op. Cit. Pág. 28

17) Ibid. Pág. 31.

5.4 REGULACION Y DESREGULACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

En la construcción del nuevo modelo económico perfilado en la reforma del Estado y llevado a cabo por la reforma económica, los procesos de desregulación de la actividad económica ¹⁸⁾ han cobrado una importancia fundamental ante la diversificación y complejidad del funcionamiento económico. Se parte de la idea de que en un escenario dominado por la competencia interna e internacional, ésta se convierte en un medio para impulsar el desempeño económico. Así la eliminación de reglas válidas y restricciones excesivas va a permitir la mayor fluidez de las relaciones económicas y mejorar el nivel competitivo de la economía nacional en el ámbito internacional.

“Aunque resulte paradójico, entre más crece y se diversifica una economía, su funcionamiento se vuelve más complejo. De ahí que el marco normativo de la vida económica deba simplificarse y actualizarse permanentemente para agilizar su funcionamiento, pues de lo contrario, la acumulación de reglas válidas en su momento, se convertirá en complicada y obsoleta maraña que asfixiará la actividad productiva.” ¹⁹⁾

Desde esta perspectiva se piensa que las presiones competitivas son necesarias para el aumento de la productividad y para la afectación de los recursos. En estas circunstancias, a partir de los ochenta, y como parte de la gestión económica del Estado mexicano, los gobiernos de De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari impulsaron la modificación de reglamentos y otras normas, que según la óptica oficial representan un obstáculo para el desempeño de la actividad económica.

Así, determinados reglamentos fueron eliminados y otros simplificados o aclarados. Además de la desregulación de las actividades de exportación, se aplicaron reformas a los reglamentos del ámbito de la tecnología, patentes u marcas, en los sectores de comunicaciones y transportes, en la industria automotriz, en el campo de las telecomunicaciones, en la industria textil, en la industria petroquímica y en la industria eléctrica. De este modo, durante los primeros cinco años del gobierno del Presidente Carlos Salinas se revisaron 50 áreas de la mayor importancia, mediante 300 medidas concretas.

Mediante este proceso de desregulación en la administración pública, se pretendía facilitar la participación de los agentes económicos en las actividades productivas. La excesiva regulación y burocratización que habían constituido una forma de gestionar los asuntos públicos, perdía toda eficacia en un momento en que se reclamaba de una mayor fluidez y transparencia en la prestación de los bienes y servicios públicos.

18) Económicamente la regulación es un concepto complejo que consiste en la observancia de normas o leyes dictadas para alterar o controlar las operaciones de las empresas. La regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público. Es pues, función de la regulación ordenar y controlar la actividad económica. La desregulación consiste en el sentido amplio del término en la eliminación de una restricción impuesta por el gobierno a los agentes privados relacionada con alguna actividad económica. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y, a la “no” obstaculización a la entrada y salida del mercado, que son sinónimos de la libertad de competencia. Rev. El Economista Mexicano: “La Economía y el Nuevo Estado”. Ed. Col. Nac. de Economistas. Nueva Epoca, Vol. 1, No. 3, México, Abril-Junio de 1997, véase Glosario.

19) Argüelles, Antonio. “El Nuevo Modelo de Desarrollo Económico” Ed. Porrúa, Colección Textos para el Cambio, No. 13, México, 1994, Pág. 16.

La desregulación por tanto, busca eliminar el exceso de normas inapropiadas y contraproducentes que obstaculizan el correcto desempeño de la gestión pública, y por consiguiente, inhiben la actividad económica, generan desperdicios de recursos administrativos (humanos, financieros y físicos); en suma, dificulta el propio proceso de desarrollo del país.

“El Estado moderno también reconoce que el funcionamiento de los mercados, por sí solos, no siempre desemboca en los mejores resultados, por lo cual es necesaria la intervención – regulación- del Estado para evitar el abuso monopólico que puede conducir al acaparamiento y al desabasto; el surgimiento de barreras artificiales que impiden el acceso al mercado de nuevos competidores, así como para impedir concentraciones de empresas que se traducen en prácticas monopólicas anticompetitivas.” 20)

El papel de la administración pública en este ámbito ha sido buscar una adecuada regulación en aquellas áreas que se requieran, a la vez que una simplificación administrativa razonable y flexible. La simplificación administrativa busca que se reduzca la cantidad de recursos que se destinan a atender demasiadas funciones y, por otra parte, trata de aminorar la cantidad de normas y reglas que los particulares deben seguir para participar en el mercado.

En este contexto, ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el 23 de noviembre de 1995, quedó instaurado el Consejo de Desregulación Económica, teniendo como principales objetivos:

- Adoptar un nuevo enfoque regulador o promotor que impulse las actividades productivas, el empleo y la inversión.
- Reducir trámites.
- Registro único de trámites federales.
- Evitar privilegios burocráticos.
- Calendario fijo para revisión de trámites.
- Eliminación de costos adicionales a las empresas.
- Requisitos sólo para proteger a consumidores.
- Mejorar la práctica regulatoria a través de un procedimiento de “via rápida.”
- Marco regulatorio transparente.

Así, el proceso de desregulación de la actividad económica en México se ha llevado a cabo tanto en el mercado de bienes como en el de servicios y el de factores. La desregulación de los servicios y las reformas al régimen de tenencia de la tierra son casos de la desregulación en el mercado de factores.

20) *Ibid.* Pág. 17.

La desregulación en el mercado de bienes y servicios ha incluido tanto bienes comerciales como bienes no comerciales —desde el mercado de semillas hasta el de transportes y telecomunicaciones—. La desregulación ha sido dirigida también —además de atender mercados específicos— a crear las condiciones microeconómicas adecuadas para el incremento de la eficiencia y la reducción de costos en todos los mercados.

Las acciones en materia de desregulación y simplificación que lleva la administración pública han tendido, dentro de este amplio marco de la gestión económica, a ser específicas para cada sector de actividad, evitando caer en generalizaciones improcedentes. Los procesos de desregulación y simplificación deben seguir aplicándose, pero siempre a partir de diagnósticos específicamente realizados para cada área de actividad. Con la apertura comercial, por ejemplo, la regulación se ha dado a través de medidas antidumping y el impulso a la competitividad por medio del asesoramiento estatal. La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá —como más adelante veremos— ha significado una nueva orientación del gobierno y la administración pública, para regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios, simplificar procesos en la toma de decisiones, y reducir costos administrativos y financieros. Asimismo, modificaciones a las leyes que rigen las relaciones comerciales con el exterior. De esta manera, la administración pública, a través de una regulación adecuada debe permitir la fluidez de las relaciones económicas, lo que a su vez debe facilitar la obtención de beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Sobre todo, porque se mejora la accesibilidad a los bienes y servicios de una manera ágil y oportuna.

5.5 LA REFORMA FINANCIERA Y LA REPRIVATIZACION BANCARIA.

En el contexto amplio de la reforma del Estado, el gobierno de Salinas de Gortari llevó a cabo la gestión económica a través de un proyecto de modernización nacional que en el ámbito económico buscaba la estabilización y sentar las bases para lograr un crecimiento económico sostenido. Se partía de un proceso de cambio estructural: el saneamiento de las finanzas públicas, la desincorporación de empresas no estratégicas, apertura comercial y la desregulación de la actividad económica. Parte esencial de la reforma estructural fue un propósito de modernizar el sistema financiero mediante un conjunto de transformaciones, tanto institucionales y regulatorias, como las estructuras jurídicas y administrativas de los propios intermediarios.

“La reforma financiera, iniciada en 1988 por el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se inscribe en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo secundario exportador, cuyos principales rasgos son la orientación productiva hacia el mercado mundial, la apertura externa y la liberación y desregulación de la economía, así como el replanteamiento de las funciones económicas y los campos de acción del Estado.

La reforma financiera se orientó a liberar en mayor medida las operaciones de los intermediarios financieros, modernizar y crear nuevos instrumentos y agentes, emprender la apertura gradual hacia la competencia externa y elevar el ahorro interno.” 21)

Considerando que las políticas financieras intervencionistas llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, que en lo fundamental regulaban en exceso la operación de las Instituciones privadas, se concluía que la liberalización ayudaría a reactivar el crecimiento y la estabilidad, al elevar el nivel de ahorro interno y mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto. En estas condiciones, la liberalización financiera se estimaba como un requisito previo para volver más eficaz el sistema financiero y para sacar ventajas de la internacionalización financiera caracterizada por la alta movilidad de capitales. Los puntos fundamentales de la liberalización financiera fueron los siguientes:

- Iniciar un proceso de modernización financiera que tenía como objetivos incrementar el ahorro financiero de la economía y lograr un uso más productivo y eficiente de los recursos para apoyar el crecimiento económico; dar acceso a la población a mejores servicios financieros; fortalecer las instituciones financieras y generar en ellas una competencia que les permita responder a las necesidades de los usuarios del sistema y a las demandas del desarrollo económico.
- Con el propósito de elevar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero, la administración pública instrumentó desde 1988 medidas para dotar a los bancos de más autonomía en sus decisiones operativas. Se liberó la fijación de las tasas o plazos, se eliminaron los cajones selectivos de crédito y desapareció el encaje legal. El encaje legal implica un crédito obligatorio a favor del sector público, sin costo o a bajas tasas de interés. Los cajones selectivos de crédito era un tipo de control por el cual los intermediarios tenían la obligación de mantener una determinada proporción de sus prestamos destinados a ciertos sectores, como la agricultura y las pequeñas o medianas empresas.

21) Guillén Romo, Arturo. “El Sistema Financiero y la Recuperación de la Economía Mexicana.” Rev. Comercio Exterior, Vol. 44, No. 12, Dic. De 1994, México. Pág. 1075.

- Liberar las tasas de interés que eran fijadas por las autoridades y que con frecuencia permanecían fijas por largos periodos. Se asistía a una modificación radical en materia de política financiera, al otorgar un papel prioritario a los mecanismos de mercado.
- La liberalización financiera buscaba sustituir un sistema restrictivo que controlaba el crédito y las tasas de interés reguladas, por un sistema más abierto regido por las operaciones de mercado en el cual las tasas de interés respondan más rápidamente a los choques internos y externos.
- La liberalización financiera debería de ir acompañada por un proceso de innovación financiera, de mayor fortalecimiento de los intermediarios financieros, de la privatización de los bancos comerciales y de cambios en la forma de financiamiento del déficit gubernamental.

Desde los inicios del ajuste macroeconómico, el gobierno controló los mercados financieros a través del control del crédito y las tasas de interés. Después de 1988 cuando la liberalización había ya avanzado, el gobierno decidió desreglamentar totalmente los mercados y ya no hubo objetivos que cumplir en materia de crédito. Una reforma profunda del sistema de supervisión bancaria y una reglamentación más prudente acompañaron el programa de liberalización, lo que favoreció un ambiente más competitivo tras la privatización bancaria a inicios de los noventa.

“A fin de impulsar la sana competencia en el sector y generar mayor diversidad de servicios para los usuarios, aumentó el número de intermediarios financieros. se crearon nuevas figuras legales como las sociedades de ahorro y préstamo y las financieras de objeto limitado.

Mientras que en 1988 sólo había 18 bancos comerciales, a la fecha se han autorizado 36 más, incluyendo 18 extranjeros; el total asciende en la actualidad a 54. Asimismo, el número de uniones de crédito ha crecido más del doble y se han autorizado más de 300 instituciones financieras de otro tipo, como casas de bolsa, aseguradoras, arrendadoras y casas de cambio.” 22)

Los cambios también comprendieron aspectos del marco jurídico para favorecer la adopción de tecnología y servicios modernos, estableciendo las bases de un sistema financiero acorde con las tendencias de la globalización; se expidieron las leyes de Instituciones de Crédito y para Regular la Agrupaciones Financieras. “La nueva figura de los grupos financieros abrió la posibilidad de asociación entre diversas entidades dedicadas a esa clase de actividades por medio de una sociedad controladora.” 23)

Conforme la reforma y liberalización financiera avanzó, también tocó el mercado de valores modificando su marco regulatorio e impulsando su intermediación. De la misma manera, el sector financiero abrió la participación de instituciones financieras del exterior; a octubre de 1994 se había autorizado la participación a 52 instituciones extranjeras: 5 grupos financieros, 18 bancos comerciales, 12 aseguradoras, una arrendadora y 16 casas de bolsa; y para noviembre se autorizaron otras 27 instituciones financieras extranjeras.

22) Aspe, Pedro. “La Reforma Financiera de México”. Rev. Comercio Exterior, Vol.44 No. 12, Dic. De 1994, México, Pág. 1045.

23) Ibid. Pág. 1045.

Un aspecto fundamental del proceso de reforma financiera para la gestión económica salinista, fue la reforma constitucional que otorga autonomía plena al Banco de México. En concreto, el nuevo estatuto busca que el banco persiga un objetivo particular, la estabilidad de precios, así como el uso de un instrumento exclusivo, la política monetaria, la cual había sido manejada según la coyuntura política. De manera breve, las funciones asignadas al Banco de México son:

- “- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los financieros; así como los sistemas de pagos;
- operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- prestar servicios de tesorería y actuar como agente financiero del gobierno federal;
- asesorar al gobierno federal en materia económica y, particularmente financiera y
- participar en el FMI y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como operar con dichos organismos, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Estas funciones se encuentran particularmente referidas a:

- a) Dirigir e instrumentar la política monetaria del Estado, la cual debe tener como objetivo fundamental la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
- b) Instrumentar la política cambiaria del Ejecutivo Federal.
- c) Participar con el Poder Ejecutivo en la regulación de la intermediación y los servicios financieros.” 24)

El nuevo régimen del Banco de México busca, en consecuencia, una mayor independencia de los poderes públicos para instrumentar la política monetaria y garantizar la estabilidad de precios bajo un enfoque y punto de vista de largo plazo que sustente la credibilidad de la gestión económica del gobierno en turno; además de infundir confianza a los inversionistas sobre la prioridad que se concede a la estabilización de la economía.

De particular importancia resultó ser – dentro de las estrategias económicas del gobierno de Salinas de Gortari – el proceso de reprivatización bancaria. Hemos apuntado que la modernización nacional, y en particular la modernización económica, fue la estrategia rectora que guió la gestión del Presidente Salinas. Esto presuponía la reestructuración económica del país, del Estado y de la administración pública, en la perspectiva de lograr la eficiencia del aparato económico y financiero que nos colocase en el contexto mundial en condiciones de competencia.

24) Borja Martínez, Francisco, “El Nuevo Régimen del Banco de México” Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 1, Enero de 1995, México, Pág. 17.

“Es ésta la razón por la cual las reformas recientes en aras de la modernización integral que requieren de un Estado menos participativo, que son coherentes y responden a esa rápidas y profundas transformaciones mundiales denominadas globalización de los mercados y que representan también una necesidad básica e insoslayable resultan en verdad drásticas y sumamente sensibles en el ámbito monetario y financiero, ya que se traducen en auténticos cambios estructurales en los espacios de articulación y confrontación de las diferentes formas de dinero y de las diversas funciones de los distintos intermediarios financieros.

Y es que, justamente en este campo, la modernización ha significado apertura, desregulación y finalmente desincorporación y venta, es decir, reprivatización de todos los organismos e instituciones que conforman la banca (de desarrollo y comercial), previas reformas constitucionales y reglamentarias.” 25)

La reprivatización bancaria obedeció también a la lógica de una reforma que buscó justificar la razón de la revisión a fondo del papel que debe desempeñar el Estado en el contexto de una nueva dinámica económica nacional. Se consideraba que el Estado no debería ser propietario sino promotor y regulador del quehacer económico, por lo que la privatización de los bancos se circunscribía dentro de los propósitos estatales por conformar un sistema financiero eficiente y competitivo que coadyuvara al financiamiento del desarrollo del país canalizando, de manera eficaz, el ahorro hacia las actividades productivas necesarias.

Para llevar a cabo la reprivatización de los bancos el gobierno federal creó el Comité de Desincorporación Bancaria, el cual estableció algunos principios para llevar a cabo el proceso:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital con el propósito de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Tratar de obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos.
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

25) Martínez Escamilla, Ramón. “Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. Caballito e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1996 Pág. 86.

En el marco de estos propósitos el Estado otorgó a los particulares la función y responsabilidad de conformar un sistema bancario eficiente y competitivo, que fuera capaz de fomentar la captación de recursos e incrementar el ahorro interno; todo, dentro de un contexto de internacionalización del capital y de liberación de mercados.

La reprivatización bancaria definió también un nuevo sistema financiero nacional caracterizado por la aparición de grupos financieros, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, la diversificación y la internacionalización del capital. Desde el punto de vista gubernamental, la reprivatización bancaria había cumplido sus propósitos:

“ De 1989 a 1994 se reprivatizaron los 18 bancos existentes de manera transparente y ágil. El proceso de desincorporación contribuyó de modo decisivo a construir un sistema financiero más moderno, sólido y competitivo, con una participación diversificada plural en el capital de las instituciones. En 1982 esas instituciones contaban con sólo 8000 accionistas; en la actualidad los tenedores de títulos ascienden a más de 130 000, sin incluir a un gran número de personas que mediante los fideicomisos para empleados o sociedades de inversión también participan en el capital de los bancos. Este proceso fortaleció las finanzas públicas: se captaron 39 000 millones de nuevos pesos –casi 60% del total de ingresos por desincorporación de empresas públicas durante dicha administración–, que se destinaron al desendeudamiento público y permitieron abrir espacios presupuestarios para incrementar el gasto social.” 26)

Pese a todo, el proceso privatizador bancario generó distorsiones que en poco tiempo habría de afectar al sistema financiero nacional:

- La elevada concentración de la banca privada. Los tres bancos comerciales más grandes (Banamex, Bancomer y Serfin) poseían 50% de los activos y pasivos del sistema y casi 60% del capital, en tanto que desde el punto de vista de su operación participaban con 53% de la cartera vigente y de la captación directa del sistema.
- La concentración de la banca privada induce precios oligopólicos significan altos márgenes financieros para los bancos comerciales por el cobro de tasas de interés activas más elevadas en comparación con el pago al ahorrador de tasas de interés pasivas menores.
- La alta concentración de la banca comercial disminuye las posibilidades de crecimiento de la economía debido a niveles insuficientes de ahorro, inversión y producción, y en consecuencia la canalización insuficiente del financiamiento.
- Regionalmente no se percibió una desconcentración importante del capital, esta quedó totalmente diluida por la conformación de los grupos financieros controladores del capital bancario. La intención de conformar un sistema financiero balanceado en cuanto a tamaño y poder económico, no se cumplió. Es de mencionarse que sean acaso cinco o seis organizaciones o grupos los que determinen la dinámica financiera del país.

26) Aspe, Pedro. “La Reforma Financiera de ...” Op. Cit. Pág. 1045.

- La creación de escenarios en los que impera la economía especulativa y el “nerviosismo” de los mercados –historia de las finanzas internacionales recientes–; la inestabilidad aumenta conforme avanza la desreglamentación y la globalización de las finanzas internacionales; el tipo de cambio es sometido a vaivenes financieros desconectados del comercio y la inversión; la especulación con divisas es utilizada contra las monedas vulnerables en la perspectiva de obtener grandes ganancias especulativas. Así, se hace realidad la integración financiera internacional, pero también lo es los ataques especulativos desestabilizadores; por ejemplo, la entrada y salida de capitales especulativos es más riesgosa para las economías subdesarrolladas que para las desarrolladas, dada su inestabilidad económica interna.

La incertidumbre en estos terrenos, sin embargo, encuentra su contrapartida en la certidumbre de que frente a un deterioro grave de los fenómenos económico-financiero, el responsable y rector de la economía: el Estado, tendría que verse obligado a intervenir, una vez más, para asegurar la estabilidad y confianza financiera, intervención que nadie podría poner en duda. Esto es, que la administración pública tendría la responsabilidad de asegurar la estabilidad y la certidumbre económica y financiera.

Como parte de las acciones de la administración pública y de su papel promotor de la reforma económica, el proceso de modernización financiera debía permitir al Estado mexicano enfrentar el reto de la globalización, la apertura y la interdependencia económica. Por eso las acciones de la administración pública hubieron de modificar el marco operativo y regulatorio de las instituciones financieras, en donde la liberalización, las reformas a la legislación financiera y la privatización de recursos para el desarrollo nacional. En suma, los esfuerzos de la reforma financiera serían también vistos como un elemento más de la modernización de la administración pública para impulsar el desarrollo del país.

CUADRO No. 5.1
DESINCORPORACION BANCARIA 1991-1992
(MILES DE MILONES DE PESOS)

Banco	Grupo Comprador	Precio de Venta	Porcentaje Vendido
1.-Multibanco Mercantil de México	Probursa	611.2	77.19
2.- Banpaís	Mexival	545.0	100.00
3.- Cremi	Empresarios de Jalisco	748.3	66.73
4.-Confia	Abaco	892.3	78.68
5.- Banorie	Margen	223.2	66.00
6.- Bancreser	Roberto Alcántara	425.1	100.00
7.- Banamex	Accival	9 745.0	70.72
8.- Bancomer	Vamsa	8 564.2	56.00
9.- BCH	Cabal	878.4	100.00
10.- Serfin	Obsa	2 827.8	51.00
11.- Comermex	Inverlat	2 706.0	66.54
12.- Somex	Invermexico	1 876.5	81.62
13.-Atlántico	GBM	1 469.2	68.85
14.- Promex	Finamex	1 074.5	66.34
15.- Banoro	Gpo. Estrategia Bursatil	1 137.8	66.03
16.- Banco Mercantil del Norte	Roberto González y Alberto Santos	1 775.8	66
17.-Banco Internacional		1 486.9	51.00
18.-Banco del Centro	Prime Multivia	869.4	66.31
TOTAL		37 856.5	64.48

FUENTE: Martínez Escamilla, Ramón "Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. El Caballito, I.E.E. UNAM, México, Pág.133

5.6 LA APERTURA COMERCIAL: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DE NORTE.

La gestión económica del Estado mexicano en los noventa consideró necesario profundizar el proceso de apertura comercial —inició en los ochenta— y por tanto, la vinculación del país con otros países y regiones del mundo en el contexto y definición de un modelo de desarrollo secundario-exportador, basado en la apertura hacia el mercado mundial como uno de sus elementos significativos. De acuerdo a los propósitos de la estrategia de modernización económica y reforma del Estado, el país debe consolidar la apertura de su economía a través de un proceso de racionalización del comercio exterior, que elimine las restricciones al flujo comercial externo.

Como habíamos apuntado en el capítulo tercero de este trabajo, el proceso de apertura comercial inicia en México durante la Administración de Miguel De la Madrid, sobre la base de conciliar la necesidad de una inserción efectiva en las corrientes del comercio mundial, de aprovechar las tendencias a la especialización y la división internacional del trabajo, y de encauzar el intercambio comercial conforme a las necesidades del país. Se reconocía explícitamente la necesidad de exportar y desplazar el centro de gravedad de las exportaciones de productos primarios y el petróleo al de los bienes manufacturados. El reto para el Estado mexicano era el de sustentar el crecimiento económico sobre la base de un modelo exportador manufacturero que revertiera la tendencia estructural al desequilibrio externo. Las estrategias básicas que sustentaron el proceso de apertura comercial fueron:

1. La racionalización de la protección económica.
2. El fomento a las exportaciones no petroleras.
3. El fomento de negociaciones comerciales internacionales.

El ingreso de México al GATT en 1985 fue el primer paso que permitió a México participar en los mercados de otros países. La instrumentación de la liberalización comercial en los años siguientes adquirió el carácter de irreversible, la apertura de la economía a la competencia externa con una nueva orientación hacia el sector exportador, hizo que la economía mexicana pasara a ser, de una de las más cerradas, a una de las más abiertas del mundo. La estructura proteccionista que incluía un sistema complejo de precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos fue gradualmente desmantelada.

“A nivel multilateral, desde el inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el gobierno mexicano se propuso:

- a. Contener las tendencias proteccionistas;
- b. Reforzar la disciplina en las áreas tradicionales del comercio internacional para evitar por una parte, prácticas desleales de comercio y, por la otra, que el combate a esas prácticas se convirtiera en instrumento de proteccionismo disfrazado;
- c. Extender las disposiciones del GATT a nuevas áreas del comercio internacional, como son la propiedad intelectual y los servicios,
- d. Incluir en las reglas del GATT la agricultura, los textiles y otras áreas cuyo comercio constituía excepciones a las disposiciones generales.

Las negociaciones, que se prolongaron por seis años, fueron arduas y complejas, pero logró alcanzar los objetivos mencionados. En forma simultánea, México emprendió, a nivel bilateral negociaciones para lograr un acceso seguro y estable a los mercados de sus principales socios comerciales por un lado, y por otro, con distintos Estados y regiones, para así diversificar su comercio.” 27)

Con estos antecedentes quedaron establecidas las bases para el proyecto comercial de más impacto para la economía mexicana: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Prospectivamente el perfil de este acuerdo consolidaría las relaciones comerciales de México con el exterior –Estados Unidos y Canadá– y contribuiría a la generación y ahorro de divisas, -requisito indispensable para un crecimiento económico sostenido- y aceleraría el proceso exportador de la industria nacional intensificando las acciones de productividad y eficiencia de los procesos productivos para adquirir mayor competitividad.

El Tratado de Libre Comercio pasó así, a constituirse en el instrumento que para el gobierno de Salinas de Gortari, consolidaría el proceso de reforma y modernización económica que permitiría, -según las predicciones oficiales de ese momento-, crecer de manera sostenida a tasas superiores. De esta manera, con la puesta en vigor del Tratado a partir del 1o de enero de 1994, el país quedaría ligado al comercio internacional bajo un espacio de integración económica regional con Estados Unidos y Canadá.

“De ahí la conveniencia de firmar, con estos dos países, un Tratado de Libre Comercio que abarcara tanto las transacciones comerciales de bienes y de servicios como la inversión. Además, un tratado establecería reglas claras y permanentes que dieran certeza y seguridad a los inversionistas y exportadores para planear sus actividades.” 28)

“Es importante señalar que en los plazos de desregulación y tipo de bienes negociados se reconoció la asimetría en el grado de desarrollo: México abrió más rápido sus fronteras para los bienes de capital e intermedios que no se producen en el país. Canadá y Estados Unidos, a su vez, quitarán más rápidamente las trabas al comercio de bienes de consumo, en los que México es altamente competitivo.” 29)

El Tratado de Libre Comercio se constituyó, por consiguiente, en un pilar fundamental para el reforma económica del Estado mexicano y exigiría al sistema económico de México, como requisito para su sostenimiento, de mayor productividad, calidad y competitividad. De esta manera, la gestión económica del Estado mexicano en los noventa giró hacia un nuevo modelo económico que, bajo la perspectiva del Acuerdo comercial, buscó la integración del país en los escenarios del comercio internacional, de la inversión extranjera y de la integración regional; todo, bajo la expectativa de que ante un mayor dinamismo de la actividad económica del país se alcanzarían tasas sostenidas de crecimiento.

27) Argüelles, Antonio. “El Nuevo Modelo ...” Op. Cit. Pág. 23

28) Ibid. Pág. 24.

29) Ibid. Págs. 24-25.

Pero además, el Acuerdo comercial traería grandes implicaciones para la administración pública de nuestro país. En primer lugar, se obligaría a modificar la forma tradicional de ejercer la gestión pública por nuevos esquemas más eficientes sobre todo para la adecuada racionalización de los recursos. En segundo lugar, la administración pública debería de ser más flexible, productiva y eficiente para atender las nuevas tareas derivadas de la competencia e integración comercial, además de brindar los apoyos necesarios al sector industrial exportador; en este sentido la administración pública debería incrementar la competitividad internacional; además de regular los nuevos ámbitos comerciales, productivos y de servicios, simplificando procesos en la toma de decisiones. En suma, tendría que ser una administración pública eficaz de acuerdo al nuevo contexto de la reforma comercial internacional.

El Tratado de Libre Comercio exigió también la adecuación del marco normativo por parte del gobierno de México:

“... el gobierno mexicano aceleradamente adecuó la legislación constitucional a las exigencias del TLC, en especial al Artículo 27 Constitucional; la modificación al reglamento de inversiones extranjeras aprobado en 1990, convertido en ley en 1993 y la serie de enmiendas a las leyes aduanales y comerciales y financieras, acuerdos con las exigencias para acelerar la puesta en marcha del TLC, a más de la apertura comercial y de servicios iniciada desde 1985...” 30)

La reforma del Estado aterrizada en la reforma y modernización económica contempló en la apertura comercial –bajo la gestión salinista- un medio por el cual se exigiría mejorar el desempeño económico nacional; el Tratado de Libre Comercio sería un medio para lograrlo. “Dicho Tratado inaugurará el mayor mercado regional del mundo, con 356 millones de habitantes –mayor incluso que el que forman los países de la Comunidad Económica Europea, con 323. En él se preve combinar un conjunto de cualidades que permitan las más altas expectativas: tecnología sofisticada; procesos de producción de capital intensivo; creciente participación de los servicios; industria de trabajo intensivo y un sector manufacturero en veloz aumento.” 31)

En este contexto el quehacer de la administración pública deberá ser más intenso porque se exigirá un estilo de administración de alcance mundial que tendrá que ver con áreas tales como la ecología, estándares laborales, nuevas regulaciones, normatividad jurídica, etc. Además de la consulta internacional y la cooperación conjunta y corresponsable de los tres países firmantes del TLC. La apertura comercial brindará también la posibilidad de aprender de las administraciones de Estados Unidos y Canadá, en términos de filosofía, marco legal capacitación, tecnología administrativa, relaciones comerciales, prestación de servicios e infraestructura, lo que necesariamente ampliará la visión y desempeño de la administración pública mexicana, en donde la profesionalización y la especialización ocupará un lugar importante en la agenda de la actividad gubernamental.

30) Ortíz Wadgyamar, Arturo. “Política Económica de México 1982-1994, dos sexenios neoliberales.” Ed. Nuestro Tiempo, México, 1994, Pág. 133

31) Zedillo Ponce de León, Ernesto. “Reforma del Estado...” Op. Cit. Págs. 141-142

“... el TLC es un acuerdo comercial que involucra las inversiones, las personas, los bienes, la propiedad intelectual, etc.; los períodos de desgravación fueron diferentes en función de las negociaciones que se llevaron a buen fin del 1º de enero de 1994, y las empresas ya estaban en competencia con las grandes empresas de los Estados Unidos y del Canadá, y habrán otras más que también entrarán en competencia en el transcurso de períodos ulteriores. Pero en su hecho que toda la economía entra en este camino comercial siguiendo los diferentes niveles de desgravación negociados bajo el ángulo de una desgravación que conducirá a una competitiva parecida a la de nuestros socios.” 32)

“La competitividad internacional, a partir de las negociaciones del TLC, como ya vimos es algo que se va a producir permanentemente. La adaptación entre el gobierno y los factores económicos es necesaria para explorar y volver al país más competitivo frente al desafío que representa el TLC.” 33)

Los factores, entonces, que motivaron la firma del TLC se resumen en los siguientes puntos:

- La reforma del Estado que abogaba por un proceso de transformación de la economía ve en el libre comercio un medio para recuperar el crecimiento sostenido, motivar inversiones y crear empleos.
- El deseo del Estado mexicano de promover permanentemente la inversión extranjera, no sólo la estadounidense, sino también la proveniente de Europa y Asia –Japón-.
- Vincularse a las tendencias de integración regional promovidas en el resto del mundo.
- Garantizar para México el acceso al mercado estadounidense. Para México Estados Unidos representa su principal mercado al que destina más del 80% de sus exportaciones.
- Mediante el TLC reafirmar que las reformas comerciales y económicas llevada a cabo desde los ochenta, son irreversibles.

Para los Estados Unidos el TLC se justifica por razones políticas y económicas:

- El TLC le permite a Estados Unidos ampliar sus mercados externos. Entre 1987 y 1990, gracias a la apertura externa, Estados Unidos incrementó sus exportaciones a México en un 144%. El TLC reforzaría esa tendencia.

32) Nieto Guerrero, Alejandro. “Efectos de la Mundialización sobre la Administra Pública”. Varios Autores: Memoria del Coloquio Franco-Mexicano: El proceso de globalización y su impacto en la Admón. Pública. Ed. INAP, México 1995, Págs. 101-102

33) Ibid. Pág. 105.

- Mediante el acuerdo, Estados Unidos volvería irreversible la reforma de la economía mexicana y presionaría a avanzar en la apertura externa, en los procesos de privatización y en la entrada de inversión extranjera. El objetivo sería ingresar a los sectores estratégicos y prioritarios, reservados al Estado y al capital nacional privado; por ejemplo, el petróleo. 34)
- El acuerdo comercial fue visto como un instrumento para la conquista de los mercados mundiales. Y como un medio para el mantenimiento de la estabilidad social y buena salud de la economía mexicana.
- Para los Estados Unidos el TLC significaba el primer paso en la conformación de una zona de libre comercio para todo el continente americano; y una estrategia para indicar a la comunidad económica europea que también puede conformar un importante bloque comercial. 35)

Para México fue importante también la exploración de nuevos mercados:

“... en el marco de las negociaciones bilaterales y multilaterales, México no se limitó a los Estados Unidos y Canadá.

México, como lo precisó el gobierno, puso la mira también hacia el Sur, con el acuerdo suscrito con Chile, el acuerdo que ha comenzado con Costa Rica, el que va a comenzar con Colombia y Venezuela, y las negociaciones que se han comenzado con otros países de América Central y con Bolivia, además del hecho de que México participa actualmente en varios foros de la Unión Europea y, más concretamente, de la Cuenca del Pacífico.” 36)

34) Para Estados Unidos resulta fundamental contar con una fuente de suministros petroleros para satisfacer sus necesidades energéticas: “... desde 1970 México ha incrementado de 50% a más de 70% la proporción de petróleo crudo que exporta a Estados Unidos y, actualmente, el crudo mexicano representa 11% de nuestras importaciones... en consecuencia, México es un socio geoeconómico vital de Estados Unidos pues nos protege contra interrupciones en el abastecimiento de petróleo proveniente de Medio Oriente.” Dziedzic, Michael J. “México y la gran estrategia de Estados Unidos: Eje Geográfico para la seguridad y la prosperidad.” En: Aguillo Quezada, et. al. (coord.) “Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición Ed. Siglo XXI, México 1997 Pág. 102.

35) “Como socio del TLC, México se ha dedicado a reducir su sector público y a competir por los mercados extranjeros. El desempeño económico de México –la decimosexta economía más grande del mundo- en el futuro guiará nuestra estrategia de expansión. México tiene una ubicación cultural y geográfica excelente para servir de puente entre la América angloparlante y la hispanoparlante. Si demuestra que la fórmula económica neoliberal funciona, le dará un fuerte impulso hacia una comunidad económica global, abierta y equitativa. En caso contrario, el efecto será negativo ... Los intereses geoeconómicos de Estados Unidos están, así, estrechamente relacionados con el crecimiento vigoroso y sostenido de la economía mexicana: una relación positiva que distingue al comercio libre y equitativo...”

Por último, la mayoría de los países latinoamericanos, al igual que México, ha aceptado el paradigma económico neoliberal. Su éxito es una pieza clave para la estrategia de expansión, y un régimen dinámico de libre comercio regional que tendiera un puente entre América del Norte y América del Sur proporcionaría un fuerte estímulo en esa dirección. Por razones geográficas, culturales y cronológicas México es, o ciertamente debería llegar a ser, ese puente.” Ibid. Pág. 100-104.

36) Nieto Guerrero, Alejandro. “Efectos de la Mundialización Sobre ...” Op. Cit. Pág. 100

De cualquier modo, interesa destacar que la apertura comercial, el TLC, y la vinculación de México con otros países y regiones del mundo, son factores clave del modelo económico neoliberal mexicano perfilado a partir de la Administración de Miguel de la Madrid en 1982. Después de que se evidenció que el modelo económico proteccionista y estatista no era viable se optó por un modelo de libre mercado orientado a las exportaciones. La gestión gubernamental en los noventa ha tenido como propósito continuar con una profunda y acelerada reforma económica que se orientó a dismantelar las bases del modelo anterior.

Las implicaciones para la administración pública son que con el TLC, esta tuvo que cambiar para adquirir una nueva orientación en materia de relaciones económicas internacionales. La apertura comercial impuso un elemento muy importante que es la competencia, y este elemento es fundamental para la administración pública y para el Estado, ya que hay la necesidad de competir con otros países en una economía de mercado globalizada. Asimismo, la administración pública deberá estar atenta a las tendencias y transformaciones del capitalismo mundial: globalización, internacionalización y aparición de bloques económicos regionales.

Con la apertura comercial y la firma del TLC, la administración pública tuvo que cambiar porque fueron eliminados el paternalismo y el proteccionismo; porque fueron eliminadas las ideas de la economía cerrada; porque fueron modificadas las bases jurídicas y porque se modificó el perfil del sector público. Ello significa dar una nueva forma a los patrones de administración pública correspondientes al nuevo modelo de desarrollo económico. Con la apertura comercial se conceptualiza una nueva administración que deberá estar instrumentado las medidas necesarias para una gestión más dinámica y transparente en su relación con la economía y la sociedad civil, en el marco de nuevos acuerdos comerciales. Desde el marco de la competencia, significa que la administración pública tenderá a ser más simplificada y desregulada con apego a las tendencias de la eficiencia, la productividad, la calidad y la capacitación. En concreto, el sector público deberá ser eficiente para impulsar el crecimiento económico y su sostenimiento en la apertura comercial y en el nuevo escenario de la competencia internacional.

El papel de la administración pública en los procesos de integración económica a partir del TLC ha tenido que ver también con el impulso de mercados para propiciar una inserción eficiente en el ámbito internacional, aumentar la calidad en la producción de bienes y mantener condiciones atractivas para fomentar los flujos de capital externo hacia la economía mexicana. fundamentalmente la inversión extranjera directa.

Un reto para la administración pública es que mantenga su ámbito de competencia en la creación y prestación de servicios, infraestructura, normatividad jurídica, estabilidad económica, relaciones internacionales, y en la adopción de mecanismos que permitan corregir las distorsiones en la adecuada distribución de los recursos. La apertura comercial, por tanto, debe constituir un instrumento más de la administración pública para orientar el desarrollo y en este marco está obligada a ser más competitiva, especializada y flexible en su organización, dotada de una mejor capacidad y conocimiento técnico, económico y político.

5.7 LA POLITICA DE PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

Las razones histórico-económicas del porqué de la presencia del Estado en la actividad económica han tenido como fundamento los objetivos estatales de promover el bienestar y el desarrollo económico y social. Esta apreciación parte de considerar que el mercado libre por sí sólo crea insuficiencias e imperfecciones que imposibilitan cerrar la brecha del desarrollo. Se considera que las soluciones del mercado resultaban limitadas a las que resultarían con la presencia del Estado.

“La presencia estatal se dirigió en varias direcciones. En primer lugar, para proveer bienes, servicios e infraestructura donde los mercados no respondían con una oferta satisfactoria a las señales que los mismos emitían, o bien dando lugar a la creación de monopolios. El Estado también intervino en aquellos espacios donde el mercado falló debido a otro tipo de factores como externalidades, información imperfecta y otros. Asimismo, su presencia fue requerida para alcanzar niveles de formación de capital, los cuales no eran satisfechos por el sector privado. Finalmente, y no menos importante, el Estado hizo su aparición para intentar corregir la concentración del poder y riqueza en manos privadas, buscando establecer una mejor distribución, en nombre de la justicia social y de la igualdad.” 37)

No obstante el papel anterior, el consenso en torno a la políticas de privatización han propugnado por una reducción de la presencia estatal y por el surgimiento en la creencia del mercado como medio para resolver los problemas que la intervención estatal había ocasionado. “Más aún, se comenzó a enfatizar la necesidad de sustentar el desarrollo y el crecimiento apoyados en el sector externo, para lo cual también era necesario liberalizar los mercados internos y las importaciones, con el fin de garantizar la competitividad necesaria para impulsar las exportaciones no tradicionales.” 38)

En México, las políticas de privatización se aplicaron a partir de los años ochenta. En estos años la gestión económica de Miguel de la Madrid giró en torno a una estrategia que planteaba cambios en el manejo de la política: la reordenación económica y el cambio estructural. En torno a estos cambios destacan los de reducir el número de organismos y entidades del sector público y de fincar en el sector privado el desarrollo económico del país. “Por lo que respecta a reducir el número de entidades públicas, el objetivo central fue, en principio, y de acuerdo con la explicación oficial, racionalizar su tamaño y funcionamiento, con el fin de incrementar su eficiencia y asegurar el logro de sus objetivos dentro de los sectores prioritarios y estratégicos del país.”³⁹⁾ Pero además la privatización también respondía a los postulados teóricos de la corriente económica neoliberal que señalaba la necesidad urgente de incrementar los ingresos públicos para afrontar la crisis fiscal del Estado; en este sentido, la privatización coadyuvaría al saneamiento de las finanzas públicas y sería un medio para la estabilización económica; además de reducir el papel del Estado en cuanto a su intervención en la economía, otro de los objetivos de la política de cambios. Este proceso se profundizaría, ampliaría y consolidaría durante la Administración del Presidente Salinas de Gortari.

37) Rangel, José. “Privatización: El Estado vs. El Mercado. ¿Son las Fuerzas del Mercado la Mejor Alternativa? En López Díaz (coord.) Op. Cit. Pág.100

38) *ibid.* Pág. 102

39) Martínez Escamilla, Ramón. Op. Cit. Pág.115

La desincorporación o privatización de empresas paraestatales aparece así, dentro del conjunto de reformas económicas, que vinculadas a la financiera, la comercial, la de desregulación, etc., conforman las estrategias seguidas por la administración pública cuyo papel ha tenido que ver con la definición de un nuevo modelo económico en el marco de la reforma del Estado. "Lo anterior parece indicar que estos cambios se enmarcan, por una parte, en una política de liberación comercial que ha avanzado rápidamente, y, por la otra, en la inducción hacia un nuevo patrón de especialización de la economía mexicana en condiciones competitivas con el exterior, que permitiera el desarrollo de una plataforma exportadora estable y sólida." 40)

Para la política económica salinista el proceso de desincorporación de empresas paraestatales fue un asunto prioritario que permitió la reducción de las actividades del Estado limitando su intervención en diversas ramas de la economía. De acuerdo a esto, la razón de la privatización en México tenía como justificación la idea de fortalecer al Estado sin que éste debiese renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, por el contrario el Estado debería asumir un nuevo perfil, el de un Estado que se fortalece, promoviendo, estimulando y fomentando al sector privado, a la vez que se da mayor atención a las áreas económicas estratégicas y prioritarias en las que necesariamente deba participar el Estado. Reconocida, entonces, la necesidad de fortalecer al Estado a partir de su reforma en cuanto a su intervención y papel en la economía, se decide profundizar la privatización de empresas públicas.

"La privatización se ve ahora como la necesaria reversión de un proceso de creciente participación del Estado que años atrás se vio como una necesidad esencial para:

- Garantizar el progreso social.
- Apoyar la descentralización del poder.
- Impulsar el proceso de inversión.
- Construir la infraestructura.
- Suprimir el dominio y control del capital extranjero.
- Apoyar la política de industrialización.
- Garantizar que el crecimiento se acompañe de justicia social.
- Suprimir inexistentes señales de mercado para la eficiente asignación de recursos por medio de procesos de planificación." 41)

Es decir, lo que en un momento se consideró como funciones de la administración pública para cumplir los fines del Estado, ahora estas funciones son cuestionadas en tanto que el Estado tubo una actividad intervencionista elevada que generó ineficiencias y obstáculos al propio proceso de desarrollo nacional. La privatización se ve, por tanto, como una respuesta a las ineficiencias que el Estado a través de la administración pública había acumulado; o si se quiere, como un ajuste de la administración pública a las necesidades de la nueva economía neoliberal mexicana.

40) *Ibid.* Pág. 114.

41) Rangel, José. *Op. Cit.* Pág. 106.

Los argumentos oficiales para llevar a cabo la política de privatización son:

1. Generar un mecanismo no inflacionario para financiar los déficits públicos.
2. Crear los mecanismos para reestructurar las empresas estatales e incrementar su eficiencia.
3. Disminuir el tamaño y la presencia del estado frente a otros actores políticos.
4. Plantear la redistribución de la riqueza e manos del estado, mediante el incremento de la diversificación de la propiedad accionaria de las empresas.
5. La privatización es vista como un medio para fortalecer las finanzas públicas.
6. La eliminación de gastos y subsidios no justificados social y económicamente.
7. Canalizar los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
8. La reforma del sector público asentada sobre el equilibrio presupuestal y la reconsideración de los programas de gasto público.
9. En función de la privatización promover la productividad global de la economía mediante una mayor participación del sector privado.
10. Concentrar las funciones del Estado en los aspectos sociales de equidad y justicia.
11. En general, reducir la presencia de la administración pública en la economía para mejorar su eficiencia disminuyendo el tamaño de su estructura.

Como puede apreciarse, el predominio de los criterios de eficiencia, productividad y racionalidad económico-financiera han estado presentes en los argumentos que promueven la privatización, con lo cual se da una justificación para el redimensionamiento cuantitativo del papel del Estado en la gestión económica. La política de privatización se ha justificado, entonces, en términos de eficiencia económica.

Otros factores condicionantes de las políticas de privatización es que éstas han sido fuertemente impulsadas y supervisadas por los organismos financieros promotores del neoliberalismo económico como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y otros, con los cuales se han contraído compromisos en materia de política económica y de reformas estructurales que, desde la óptica de estos organismos, promueven el crecimiento, el ajuste de la balanza de pagos y el combate a la inflación, como condición para tener acceso a los créditos internacionales.

“La idea es que la competencia, actuando a través del mercado, con sus propios castigos y premios, constituye el mecanismo social más efectivo para estimular a las empresas privadas, responsables de las diversas actividades productivas, a trabajar con mayor eficiencia, no sólo en el desempeño de la actividad diaria, sino también para llevar a cabo la inversión y la innovación.

Todo lo anterior, aunado al desprestigio de las políticas dirigistas, provocó una ampliación muy grande para el cambio propio de la empresa privada, con el correspondiente cierre del espacio para la empresa paraestatal.” 42)

42) Bazresh, Carlos. “El Futuro de la Privatización.” Ed. Porrúa, Textos para el Cambio, No. 2, 1994, Pág. 15

Así pues, mediante el proceso de privatización se pretende que el Estado mexicano sea más eficiente. Con ello se inician los primeros cambios para la reorganización de las funciones del Estado y por tanto de la administración pública, con la finalidad de fortalecerlo para que se convierta en una institución con menos actividades pero más eficiente en cuanto a su gestión de rectoría económica. Se parte de considerar que la economía nacional busca consolidar un nuevo modelo económico que requiere de una menor intervención estatal, considerando que su inserción en el proceso globalizador que vive el mundo, le exige ser competente con el exterior, y que los requerimientos de inversión deben ser cubiertos por los inversionistas privados, con una disminución de la inversión pública. El perfil de este modelo requiere promover el crecimiento a partir de un sector privado eficiente que ocupe los espacios que el Estado abandona.

Esta es la fundamentación del planteamiento neoliberal que considera a la reforma del Estado como el tránsito de la esfera pública al arribo de la esfera privada a partir de 1989, con el Presidente Carlos Salinas. Lo que representa que el sector privado – las fuerzas del mercado – debe asumir un papel más relevante en el desarrollo productivo nacional.

“Asimismo una preocupación central de la reforma económica ha sido la transformación de las instituciones económicas a fin de abrir más espacio a la iniciativa empresarial privada y a los mercados, se ha reducido el tamaño del Estado por medio de la desincorporación de empresas estatales. También se han disminuido en forma muy significativa los obstáculos al comercio con el exterior y se ha implementado todo un proceso de regulación para liberar mercados y hacerlos más competitivos.” 43)

En estas condiciones, el programa de desmantelamiento de empresas públicas comprendió tres etapas. De 1983 a 1985, empresas pequeñas no viables fueron liquidadas o fusionadas. De 1986 a 1988 el proceso comprendió la venta de pequeñas y medianas empresas. A partir de 1988, durante la Administración de Carlos Salinas, las grandes empresas fueron privatizadas; entre ellas empresas industriales y minas (Minera Cananea), las dos grandes compañías aéreas del capital público (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), Teléfonos de México y los bancos comerciales. De igual manera, el Estado se retiró de la televisión (Imevisión), de los seguros (Asemex), y vendió Miconsa, segunda empresa productora de harina de maíz.

La desincorporación de entidades paraestatales que para el gobierno de Salinas representaba una faceta más de la modernización económica y de una nueva racionalización de la presencia del Estado en la economía arrojaba los siguientes resultados.

Hasta el mes de diciembre de 1993, bajo la responsabilidad de la Administración del Presidente Salinas de Gortari, “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Desincorporación, ha concluido 252 procesos que incluyen a empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, venta de activos y unidades industriales, generando recursos que ascienden a más de 69 mil millones de nuevos pesos en términos nominales.” 44)

43) Ibid. Pág. 6.

44) S.H. y C.P. Unidad de Desincorporación. “El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales”, México 1993, Pág. 4.

En términos sexenales de 1988 a 1994 la venta de empresas públicas generó un monto acumulado de 23 700 millones de dólares. Como resultado del proceso de la reforma de la presencia del Estado en la economía, a diciembre de 1993 el Estado contaba con 210 entidades paraestatales y 48 en proceso de desincorporación. De diciembre de 1982 a diciembre de 1993, el Estado desincorporó 992 entidades, cifra considerable si se toma en cuenta que en 1982 existían más de mil cien empresas públicas. De este universo, el 94% han sido adquiridas por inversionistas nacionales, y los inversionistas extranjeros han representado cerca del 6% de los compradores, un ejemplo es la venta de acciones de Telmex al grupo Carso, asociado con la South Western Bell y con France Cable y Radio.

De esta manera, bajo el criterio de que un Estado grande no es sinónimo de fortaleza. "Los recursos humanos y financieros que se han liberado a través de la racionalización de la presencia del Estado en la Economía, han sido resignados en áreas prioritarias. La desincorporación ha contribuido a los propósitos de modernización de la industria y al ejercicio adecuado y eficaz de la rectoría del Estado, en la nueva realidad nacional e internacional del mercado, y al fortalecimiento de la capacidad estatal para atender las demandas sociales de la población." 45)

"Además, el proceso aún esta en marcha. Ya se ha tornado la decisión de privatizar los puertos, se han abierto las puertas para que la iniciativa privada inicie su participación en operaciones de generación de energía eléctrica. También se busca ampliar esta participación en algunos segmentos de la industria petroquímica y en los ferrocarriles, etcétera." 46)

No obstante, el proceso de desincorporación hubo de presentar deficiencias:

- 1) La discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo ha sido muy notoria para decidir que es o que no es prioritario. La participación de la sociedad y el Poder Legislativo ha sido mínima, y la opinión de los directamente afectados no ha sido tomada en cuenta.
- 2) Los procedimientos y la forma de los procesos de privatización no han sido suficientemente transparentes. "La información sobre precios de venta, condiciones de venta, nombres de aspirantes, situación de la empresa enajenada y razones que llevan a la desincorporación generalmente no se proporciona. Ello cancela la posibilidad a la sociedad para expresarse y opinar." 47)
- 3) No se explican las razones del porqué se venden empresas sanas que no constituyen carga alguna para las finanzas y cuyo mercado y posibilidades de crecimiento estaban garantizados. Empresas cuyos activos y utilidades han pasado a ser propiedad privada.

"Por lo que toca a los resultados del proceso de privatización, hasta la OCDE ha reconocido que este no ha permitido el desarrollo de un capitalismo popular (a través de la difusión de la propiedad por acciones), ni la disminución de la centralización del poder económico en México.

45) Ibid. Pág. 31

46) Bazdresch, Carlos. Op. Cit. Pág. 7.

47) Guillen Romo, Héctor. "La Contrarrevolución ..." Op. Cit. Pág. 273.

Lo anterior nos lleva a concluir que, independientemente de que en algunos casos se justificara la decisión de desincorporar, en muchos otros se actuó bajo la presión de organismos internacionales y siguiendo consideraciones de tipo ideológico tendientes a someter las actividades públicas a la rentabilidad a corto plazo." 48)

En el mismo sentido y contexto, otra opinión es la siguiente:

"Los resultados que ha arrojado la privatización, a más de una década de haberse implantado, son muy desiguales. Existen experiencias exitosas en las cuales se condujo a la recuperación de la competencia, la eficiencia y el crecimiento económico. Los 18 años de gobierno conservador en Gran Bretaña tuvieron como resultado una significativa recuperación económica y generación de empleos. En contraste, en México la privatización no permitió consolidar el crecimiento económico y la estabilidad. La economía entró en la más profunda recesión económica de su historia y la inestabilidad macroeconómica fue de gran envergadura. Ello quizás ilustre claramente que se necesita algo más que una privatización que se mida por los recursos generados." 49)

Efectivamente, la privatización no puede ser considerada como el instrumento que hace posible que el Estado y la administración pública mejoren su desempeño, creen condiciones de crecimiento y permitan la eficiencia y la competitividad. La administración pública, ciertamente, necesita ser eficiente, pero esta eficiencia se debe de dar a partir de una reforma responsable que permita el fortalecimiento del Estado, de sus funciones y responsabilidades básicas para encauzar a la economía en su conjunto por la senda del desarrollo. La administración pública no puede ser evaluada en términos de más o menos privatización, sino por la capacidad del Estado y de los gobiernos para impulsar el crecimiento, y esta capacidad estará determinada por la eficiencia de las instituciones públicas necesarias. En la siguiente página se ilustra la evolución del sector paraestatal a partir de 1982 con datos al cierre de 1998, ya durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo.

48) *Ibid.* Pág. 121.

49) Ayala Espino, José. "Diccionario de ..." Op. Cit. Pág.273

CUADRO No. 5.2
EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL
(1982 - 1998)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ENTIDADES CENTRALIZADAS	102	97	95	96	94	89	88	82	78	82	81	80	72	71	72	71	71
ENTIDADES DE PARTICIPACION PRIORITARIA	744	700	703	629	528	437	252	229	147	120	100	98	106	99	91	95	122
ENTIDADES DE PARTICIPACION SECUNDARIA	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	30	28	25	22	23	22
ENTIDADES DE PARTICIPACION TERCIARIA	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	241	217	210	215	204	185	189	215

FUENTE: "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales." Ed. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diciembre de 1993, México, Págs. 12-13, (para datos de 1982 a 1993). Poder Ejecutivo Federal. "Cuarto Informe de Gobierno." Io. de Septiembre de 1998. Anexo Estadístico, Pág. 81, (para datos de 1994 a 1998).

Como puede apreciarse, durante la década de los noventa se prosiguió con la política de privatización de entidades paraestatales consideradas como no estratégicas ni prioritarias. Puede observarse, asimismo, la creación de nuevas entidades paraestatales en los años de 1997 y 1998. Durante la Administración del Presidente Zedillo, la privatización ha abarcado los aeropuertos, ferrocarriles, puertos y las telecomunicaciones, entre las áreas económicas más importantes.

5.8 EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA.

En la construcción del nuevo modelo económico neoliberal mexicano se considera que el papel de la inversión extranjera debe ser un factor más para la promoción del crecimiento económico. Así, la captación de capitales externos tuvo un propósito especial dentro del esquema económico perfilado durante la Administración de Miguel de la Madrid y consolidado en el gobierno de Salinas de Gortari. Para el Presidente Salinas el proyecto de modernización económica sólo podría consolidarse con la entrada, la permanencia y la reinversión de capitales en y hacia la economía mexicana. En esta perspectiva, las políticas de la apertura comercial, la liberalización financiera, así como la promoción de la inversión y la exportación se acompañarían de importantes flujos de capital extranjero para su funcionamiento y consolidación.

Para lograr lo anterior, era necesario contar con una flexibilización de las leyes internas que favorecieran la llegada de inversión foránea. En efecto, los dos instrumentos más importantes de la legislación sobre inversión extranjera habían sido el decreto presidencial de 1944 y la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 que ratificaba los principios del decreto presidencial. De acuerdo con esta ley se consideraban como actividades reservadas al Estado las siguientes: petróleo, petroquímica básica, explotación de minerales radiactivos y energía nuclear, minas, electricidad, ferrocarriles, entre las más importantes. En otro punto se señalaban los porcentajes en que la inversión extranjera podría participar en otras actividades, siempre y cuando la participación no superara el 49% del capital social de las empresas.

La ley, sin embargo, contenía definiciones muy ambiguas con respecto a que sectores quedarían realmente sujetos a esos límites, lo que permitía la aplicación discrecional de las normas. Para la visión gubernamental el capital extranjero era benéfico por su papel complementario, tanto en términos de equilibrios macroeconómicos (estabilización económica), como para ampliar la disponibilidad de divisas, acelerar los cambios a una mayor eficiencia económica, contar con nuevas tecnologías y facilitar un mayor acceso de las exportaciones nacionales a los mercados. Por tal razón, a partir de 1984, el gobierno decidió liberalizar el código de la inversión extranjera, al darle una interpretación liberal a la ley de 1973.

Para 1989, nuevos procedimientos fueron liberalizados con lo que nuevos sectores de la economía se abrieron a la inversión extranjera, destacando los bancos comerciales, las compañías de seguros y algunas actividades petroquímicas. Se eliminaron también las restricciones que impedían el otorgamiento de licencias en materia tecnológica. La respuesta de los inversionistas extranjeros fue notoria, el capital empezó a fluir al país de manera importante.

"A partir de 1984, incluso, la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) se orientó más a promover la inversión en ciertas actividades seleccionadas. Los elementos de juicio al respecto se convirtieron a la postre en fundamentos de la política sectorial: las

contribuciones de las inversiones externas a la captación de divisas; el fomento de las exportaciones; la sustitución de importaciones; el desarrollo tecnológico nacional; el empleo, y la descentralización geográfica de la industria. De acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes desde 1989 los inversionistas extranjeros pueden tener participaciones de 100% en el capital de empresas en sectores no sujetos a limitaciones legales específicas, tales como los alimentos, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y cueros; madera y productos de papel, y los servicios de restaurantes, hoteles y comercio." 50)

Otros elementos que contribuyeron al nuevo auge del flujo de capitales externos hacia la economía nacional fueron las profundas reformas económicas que no sólo modificaron la percepción del riesgo en el país, sino que mejoraron las expectativas de rendimiento de las inversiones; las privatizaciones que ampliaron el mercado accionario, la disciplina fiscal y las políticas de desregulación económica.

El crecimiento económico del país pasaba a depender en el sexenio salinita de la captación de inversión extranjera, misma que se ha utilizado como instrumento básico de financiamiento del gobierno y como elemento compensatorio del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, además del hecho de que históricamente el ahorro interno ha sido insuficiente para atender las crecientes necesidades de bienestar de la población.

Es a partir de 1984 cuando comienza a fluir de manera importante el capital extranjero al país. En 1989, la inversión fue superior a la registrada en toda la década de los setenta, y en 1990 los flujos de capital tuvieron un repunte extraordinario. Al poco tiempo, las expectativas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) consolidaron la buena marcha de los flujos de capital externo al país.

"En el TLCAN se asentó como objetivo fundamental el de aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes ...; otros propósitos expresos vinculados con las oportunidades de inversión son los referentes a la eliminación de obstáculos para el comercio transfronterizo de bienes y servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual ... y la promoción de condiciones de competencia leal. En la sección A del capítulo XI del TLCAN se definen lo que a la larga serán las normas de mayor efecto en las relaciones económicas entre México, Estados Unidos y Canadá. Los artículos correspondientes establecen el trato nacional a los inversionistas de la zona; el reconocimiento mutuo de la condición de nación más favorecida; la prohibición de aplicar políticas industriales o ciertas regulaciones en forma discriminatoria; la no intervención en la estructura de los consejos de administración, y las reglas básicas concernientes a la movilidad de capitales, las expropiaciones y el pago de estas." 51)

50) "Inversión Extranjera Directa en México en los Noventa." En Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México, Pág. 804.

51) Ibid. Pág. 805.

La apertura del país a la inversión extranjera fue más allá de los límites del TLC. En 1997 el gobierno mexicano suscribió con el de Alemania un Tratado de Protección y Fomento de las Inversiones, con el compromiso por ambas partes de dirimir posibles diferencias en la materia ante cortes internacionales. Este pacto binacional reafirmó la posición de México como uno de los países más abiertos a la inversión extranjera, al igual que en el comercio exterior.

El problema, sin embargo, fue que para el gobierno de Salinas se agudizó la dependencia con relación a capitales extranjeros que resultaron altamente sensibles y volátiles a los acontecimientos políticos y sociales del fin de su sexenio, además muchos de esos capitales resultaron ser especulativos al invertirse en instrumentos y acciones de la Bolsa de Valores.

"En el caso de México, al alza del rédito en Estados Unidos se sumaron diversos acontecimientos políticos y crecientes tensiones del déficit en la cuenta corriente que cuestionaron la viabilidad del tipo de cambio y presionaron la tasa de interés y el nivel de las reservas. Todo ello generó un ambiente de incertidumbre que despertó ciertas dudas entre los inversionistas sobre la seguridad de sus colocaciones." 52)

Eran ya evidentes los síntomas de una nueva crisis económica, y la fractura del modelo económico montado sobre la base estrecha de la insuficiencia de ahorro interno y la sujeción del crecimiento al financiamiento externo. El gobierno mexicano y la administración pública enfrentarían nuevamente el problema del estancamiento y la regresión económica y social, a la vez que fuertes cuestionamientos respecto a su capacidad de gestión.

Para la administración pública, el fomento a la inversión extranjera constituye un instrumento adicional dentro del esquema de financiamiento al desarrollo. En estos propósitos fue que el gobierno flexibilizó las leyes y normas que regulan y promueven la inversión extranjera. Sin embargo, al darle un papel preponderante a dicha inversión, la administración salinista propició una dependencia excesiva de estos capitales que resultó contraproducente, pues la nueva crisis financiera se explica, entre otras razones, por esta dependencia, como habremos de analizar. El siguiente cuadro ilustra la proporción de la inversión extranjera, la directa y la de cartera.

52) Urfas Brambila, Homero. Ver "Introducción." Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México, Pág. 905.

CUADRO No. 5.3

INVERSION EXTRANJERA (MILLONES DE DOLARES)										
	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
TOTAL	6 004	100	17 505	100	22 404	100	33 333	100	19 150	100
DIRECTA	2 633	44	4 762	27	4 393	20	4 901	15	10 970	57
CARTERA	3 371	56	12 743	73	18 011	80	28 432	85	8 180	43

FUENTE: Ornelas Delgado, Jaime. "El nuevo ciclo de la economía mexicana." Rev. Economía Informa. No. 165, Fac. Economía, UNAM, México, 1998, Pág. 11

Véase la columna correspondiente a 1994, cuando el capital extranjero en cartera fue de 8 mil 180 millones de dólares, es decir, 20 mil millones de dólares menos que en 1993, lo que dio origen a la crisis de diciembre de ese año.

5.9 BALANCE DE LA GESTION ECONOMICA CON CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Al asumir la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari se propone como grandes objetivos lograr el crecimiento sostenido de la economía, controlar la inflación y alcanzar la estabilidad macroeconómica, todo ello en el marco de la reestructuración con que se había dado paso a la reforma del Estado desde los años anteriores. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo la estrategia a seguir era la modernización nacional, modernización que lo mismo iba a afectar al Estado que a la sociedad y a la economía. Modernizar al Estado era indispensable para superar los obstáculos al desarrollo y para alcanzar mejores niveles de bienestar general.

La modernización económica fue considerada como un proceso en el cual la administración pública adaptaría las estructuras económicas a las condiciones específicas por las que atravesaba el país, y cuya meta era lograr la recuperación económica mediante la ampliación de los recursos con objeto de aumentar la capacidad productiva, superar la insuficiencia de la inversión para lograr el crecimiento, expandir el mercado interno y al interior del Estado, iniciar un proceso de redimensionamiento del sector público.

La política de modernización económica se convirtió en el eje a través del cual se instrumentaría la concepción general de reestructuración que sostuvo la administración pública salinista. A lo largo de su administración un conjunto de estrategias fueron aplicadas para responder a este marco general de referencia. Al mismo tiempo, la modernización económica perfiló nuevas tendencias en la gestión pública de la economía que arribaron a la definición de un sistema económico caracterizado por el fuerte impulso a la economía de mercado y por el retiro gradual del intervencionismo estatal en distintas áreas económicas.

En suma, el nuevo modelo de desarrollo mexicano tendió cada vez más, a ser conducido por las leyes del mercado, en detrimento de la conducción del Estado y de su administración pública. Para la administración pública el cambio significaba una redefinición de sus funciones económicas y sociales en el esquema del neoliberalismo y reforma del Estado. En lo económico, las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas redefinieron las prioridades a las que se asignaba el gasto público, en este sentido la administración pública hubo de gestionar sobre los estrechos márgenes que la reestructuración y la estabilización macroeconómica imponía como necesidad para sentar las bases para el crecimiento y el desarrollo social.

En los hechos, los resultados del proyecto económico que llevó a cabo la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari resultaron ser bastante contradictorios, pues si bien es cierto que se lograron resultados favorables en el aspecto macroeconómico, también fue palpable que el modelo trajo consigo repercusiones sociales negativas como fueron la tendencia a desempleo y la reducción del poder adquisitivo de los salarios entre otros.

“Si pretendiéramos hacer un balance del sexenio salinista (1988-1994), acreditaríamos a su favor que la inflación se redujo de tres dígitos en 1986 y 1987 a sólo uno en 1993 y 1994”⁵³⁾ ..., así como el PIB registró tasas positivas todos los años de 1987 a 1994 aunque decrecientes de 1990 a 1993, vuelve a aumentar en 1994, año en que por ser de elecciones presidenciales se incrementaron el gasto público, el crédito y la emisión monetaria, además del cuantioso ingreso de inversión extranjera al entrar en vigor el TLC. Así, durante este sexenio se revierte la tendencia del anterior, de altas tasas de inflación y de crecimiento del PIB ... Asimismo, acreditaríamos el haber reducido el déficit del sector público para luego obtener superávit. Y como consecuencia de esto disminuyó la proporción de la deuda pública respecto al PIB, y también el porcentaje del gasto público destinado al servicio de la deuda.”⁵⁴⁾

La renegociación de la deuda fue parte importante del proceso de reforma del Estado en el sexenio de Carlos Salinas. La renegociación tenía como objetivos abatir la transferencia neta de recursos al exterior, reducir el valor de la deuda acumulada, así como asegurar la disponibilidad de recursos nuevos, y finalmente, reducir la proporción de la deuda con respecto al Producto Interno Bruto (PIB). La renegociación de la deuda implicó la realización de acuerdos con la Banca Internacional y con otros grupos acreedores como son: El FMI, BID, BM y el Club de Paris (que reúne a países acreedores).

"El saldo de la deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México se redujo de 68.3% a 35.2 % del PIB, y el pago de intereses sobre los adeudos totales (internos y externos) pasó de 17.7 en 1988 a 2.5 del PIB hasta septiembre de 1994. El saldo de la deuda neta externa cayó de 48.3 % a 30.7% del PIB, en el mismo lapso, mientras que la deuda neta interna disminuyó de 20% a 4.5%. A diferencia de 1988, y hasta mediados de diciembre de 1994, la deuda pública se encontraba en un nivel manejable. La política de deuda pública seguida por el gobierno federal durante el período de estudio cumplió uno de sus objetivos establecidos: reducir su proporción con respecto al PIB... Como resultado de las negociaciones realizadas, el valor de la deuda neta total consolidada con el Banco de México se redujo a 61.1% entre diciembre de 1988 y septiembre de 1994”⁵⁵⁾

53) Para reducir la inflación la administración salinista siguió utilizando el esquema de los pactos económicos. Bajo distintas denominaciones: 1987, Pacto de Solidaridad Económica; 1989, Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico; 1993, Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, el objetivo fundamental de estos mecanismos de concertación entre los sectores de la sociedad civil siempre fue reducir la inflación. Para ello se aplicó una política de contención salarial, se ancló el tipo de cambio (manteniéndolo fijo), y un elemento más fue la disminución del déficit operacional del sector público hasta lograr su desaparición. “Para ello se reduciría el gasto público corriente y se aplicaría una política monetaria restrictiva, se aumentarían los precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal hasta que alcanzaran el nivel internacional, se iría más a fondo y de prisa en la privatización de empresas estatales y los recursos recabados por este concepto se destinarían en su mayor parte a aminorar la deuda pública.” Rueda Pero, Isabel. “México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política 1982-1996.” Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y Siglo XXI, México 1998, Págs. 91-92.

54) Ibid. Pág. 119.

55) Ayala Espino, José. “Diccionario de Economía ...” Op. Cit. Pág. 174

Otros cambios desarrollados por la Administración de Carlos Salinas en el ámbito de la gestión económica figuran:

- El haber sustituido el cerrado proteccionismo - proceso que se inició desde el sexenio de Miguel de la Madrid- por una apertura amplia del comercio exterior.
- En el renglón de las finanzas públicas estas pasaron de un déficit de 12.5 del PIB a un superávit de 0.5 y 0.7 en 1992 y 1993, y a un balance equilibrado en 1994, según datos del Banco de México.
- Haber emprendido un programa de desincorporación de entidades paraestatales y bancarias para ser liquidadas o privatizadas.
- Haber impulsado una zona de libre comercio norteamericana.

Sin embargo, pese a la magnitud de estos cambios, sus beneficios no llegaron de manera integral a toda la nación. Si como se planteó, las estrategias seguidas por el Estado mexicano y su administración pública en el ámbito económico a lo largo de los ochenta y principios de los noventa, que en lo fundamental se basaron en la reforma del Estado (cambio estructural y modernización económica) como un medio para lograr el desarrollo económico y garantizar la justicia social. También hay que mencionar que a la par de estos procesos, la economía nacional no logró crecer lo suficiente como para reducir la amplitud de las carencias sociales. La intención del Presidente Salinas de crear una imagen de éxito de su gestión económica, tras la cual vendría la prosperidad quedó severamente cuestionada a juzgar por los siguientes resultados:

"El mayor saldo negativo no sólo del período salinista sino de los 14 años de política neoliberal es el considerable deterioro de las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población, al aumentar el desempleo, reducirse los salarios reales y tornarse más inequitativa la distribución del ingreso..." 56)

Para Ortiz Wadgyr los efectos contradictorios del modelo salinista son:

1. Desempleo.
2. Subempleo y expansión del ambulante sin precedente.
3. Desequilibrio externo riesgoso.
4. Contracción del poder de compra de las mayorías y del mercado
5. Afectada la pequeña y la mediana industria (quiebras, cambios de giro, reducción de turnos).
6. Mayor concentración del ingreso.
7. Escaso efecto de la renegociación de la deuda de 1989.
8. Mayor dependencia de los Estados Unidos.
9. Agudización de la inseguridad pública, narcotráfico e indocumentados. 57)

56) Rueda Peiro, Isabel. Op. Cit. Pág. 122.

57) Ortiz Wadgyr, Arturo. Op. Cit. Pág. 153.

Con respecto al comportamiento industrial este observó una raquítica integración y escaso comportamiento frente a las mercancías producidas en el exterior, así como una gran heterogeneidad y desequilibrios entre las ramas, y muy débil desarrollo de la industria productora de bienes de capital. A la vez que el aumento del desempleo y el deterioro paulatino de los salarios reales reducen la demanda en el interior, la rápida apertura comercial agudiza la competencia y deja fuera numerosas empresas pequeñas y medianas generadoras de empleo.

Por otra parte, las empresas transnacionales y los grandes grupos financieros nativos son los beneficiarios de la política neoliberal: al tiempo que gran cantidad de empresas quiebran, numerosos empresarios se transforman en comerciantes de mercancías importadas y se opera una gran concentración y centralización del capital. La distribución de la riqueza y del ingreso se tornan más inequitativos, expresándose entre otras cuestiones en el aumento absoluto y relativo de los pobres, cuyo número alcanza 40 millones (casi a mitad de la población) y, entre estos, los extremadamente pobres llegan a 16, mientras unos cuantos mexicanos alcanzan el privilegio de situarse entre los más ricos del mundo." 58)

Mas aún, el conflicto armado suscitado en el estado de Chiapas en enero de 1994 opacó la imagen gubernamental al cuestionar los resultados de la pretendida modernización económica, comprobando que la política seguida arrojaba profundos cambios en la estructura económica y social, incrementándose la desigualdad, lo que evidenciaba la fragilidad de las estrategias modernizadoras.

De acuerdo con lo anterior, persistieron los grandes rezagos económicos a saber: saldos negativos de la balanza comercial y de la cuenta corriente, concentración de la riqueza, grandes desigualdades regionales y sectoriales, y un amplio rezago social. Desde el punto de vista del crecimiento económico, durante las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la economía nacional mostró un proceso de franco estancamiento económico, en promedio, el crecimiento fue de alrededor de 1.5%. Si se toma en cuenta que en el mismo periodo la población creció a una tasa promedio de 2%, la disminución del PIB por habitante durante el periodo mencionado se volvió evidente. Asistimos, pues, a un crecimiento prácticamente nulo, en el que la gestión pública de la economía se reveló incapaz para dar pasos firmes en la construcción de un programa económico verdaderamente sólido.

Las condiciones fundamentales de la gestión económica del Estado mexicano a pesar de las reformas económicas y administrativas de finales de los ochenta y principios de los noventa, dieron cuenta, así, de la ausencia de un modelo económico con estabilidad, y de una administración pública que no fue capaz de definirlo, colocando al gobierno en situaciones de zozobra económica con los consiguientes efectos y consecuencias sociales y políticas. (desencanto social, pérdida de confianza institucional, rechazo al gobierno, etc.)

58) Rueda Peiro, Isabel. Op. Cit. Pág. 84.

Para diciembre de 1994 y el primer trimestre de 1995 México sufría una nueva e intensa crisis financiera, caracterizada por la salida de fuertes flujos de capital hacia el exterior, un descenso notable en el nivel de las reservas internacionales del Banco de México, el incremento negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, estimada en 28 mil millones de dólares para 1994, entre otros factores que colocaron al gobierno bajo presión. Entre las causas, una sobrevaluación del peso, el descenso del crecimiento y errores económicos serios.

El proceso de reformas llevadas a cabo en el ámbito económico no se materializó en un crecimiento significativo de la actividad económica. Todo parece indicar que el objetivo de la gestión económica del Presidente Salinas -bajo el proyecto de modernización nacional- no alcanzó para satisfacer la demanda de empleo, generar mayor bienestar, propiciar servicios básicos, reducir la pobreza, fomentar la producción, lograr una economía sana y un desarrollo social y equilibrado no se cumplieron para la mayoría de los mexicanos. Y desde el punto de vista de la administración pública, la idea de fortalecer la capacidad ejecutiva y administrativa del Estado -a partir del redimensionamiento del sector público- quedó reducida a una nueva crisis que acabó con el proyecto modernizador y la futura prosperidad económica. Efectivamente, la eficacia del Estado, a partir del conjunto de reformas que realizó la administración pública, quedó nuevamente cuestionada en términos de la capacidad institucional mostrada para resolver las demandas sociales y económicas de la población; o en otros términos, para resolver los problemas básicos del desarrollo.

Por lo demás, el Estado mexicano que entró en una fase de transformación estructural desde los ochenta, redefinió su participación en la economía sobre la base teórica del paradigma neoliberal. Esta modificación suponía que el Estado, -a través de un proceso deliberado de reforma-, superaría el agotamiento del modelo económico posrevolucionario para acceder a un nuevo estado de desarrollo en un momento histórico de marcadas transformaciones mundiales. La finalidad sería precisa: mediante el proceso de reforma dar cauce a una nueva racionalidad de la gestión estatal para fortalecer su carácter rector.

Con el Presidente Salinas, la reforma del Estado termina por definir el tránsito del Estado propietario al Estado que promueve, promociona y regula la actividad económica con una marcada orientación liberal, bajo un nuevo proyecto económico caracterizado por los procesos de desregulación, privatización y apertura.

Para la administración pública el nuevo papel del Estado le significó una nueva orientación de sus funciones en muchos campos de la actividad económica y social. Desde el punto de vista económico, la nueva orientación de la administración pública ha tenido que ver con la definición y operación de un modelo económico caracterizado por la ascensión de la economía de mercado, y por la tendencia a reducir la participación directa del Estado en la economía. Con estos cambios la administración pública ha pasado de una forma de gestión estatista, cerrada y sobrerregulada, a una nueva forma de administración pública que busca ser más funcional a la economía de mercado y a las condiciones que impone la competencia internacional en un mundo globalizado.

Lo anterior hace suponer una actividad más intensa del quehacer gubernamental y de la propia administración pública, sobre todo para diseñar el marco regulatorio, normativo e institucional para que la economía de mercado funcione de la mejor manera. Asimismo, con la privatización se dio un cambio en la administración pública porque se amplió el ámbito económico de los particulares, quedando canceladas las políticas económicas paternalistas y de subsidios al sector privado, lo que hace suponer una gestión gubernamental más comprometida con la estabilidad económica y la certidumbre financiera, como la base para promover el crecimiento en función del desarrollo nacional.

En el nuevo perfil de la administración pública bajo el régimen salinista, la rectoría estatal pasó a ejercerse a través de los nuevos mecanismos de regulación y promoción, modificando sus áreas y formas de intervención, dando pie a que los procesos económicos se desenvuelvan al amparo del mercado desarrollando la inversión, promoviendo la desregulación y liberalizando el comercio. En la nueva rectoría, se sostiene que Estado y administración pública no abandonan los procesos económicos, sino que los reencauzan, sin sustituir, como en el pasado, al mercado y a las actividades que la sociedad por sí misma puede desempeñar.

Desde el punto de vista social, sin embargo, la administración pública en el régimen salinista, no fue capaz de producir un aumento sustancial del empleo, ni dar los primeros pasos hacia una justa distribución del ingreso. La marginación y los desequilibrios regionales han sido una muestra de la falla de la política económica y una falla también de la administración pública para promover el bienestar social. De ahí que deba hablarse de la necesidad de recuperar el sentido social de la administración pública, para dar respuesta a las necesidades esenciales que plantea el desarrollo nacional.

En este orden de ideas, en el capítulo siguiente analizaremos la dinámica reciente de la actividad económica nacional que comienza con la crisis financiera de 1994, y determinar los desafíos que se imponen para la economía y la administración pública mexicana.

**CAPITULO VI LA GESTION ECONOMICA EN LA ADMINISTRACION DE
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.**

6.1 LOS PROLEGOMENOS DE LA NUEVA CRISIS FINANCIERA.

6.2 LA CRISIS ECONOMICA DE 1994-95.

6.3 LOS PROGRAMAS ANTICRISIS: EL AUSEE Y EL PARAUSEE.

6.4 LOS OBJETIVOS ECONOMICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1995-2000.

6.5 EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
1997-2000 (PRONAFIDE).

6.6 LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO.

6.7 BALANCE GENERAL DE LA GESTION ECONOMICA EN LOS NOVENTA.

6.8 LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA

6.1 LOS PROLEGOMENOS DE LA NUEVA CRISIS FINANCIERA.

Como hemos apuntado en el desarrollo de esta investigación, la transformación del Estado mexicano en el ámbito de su gestión económica lo colocó a finales de los ochenta y principios de los noventa en un escenario de relativa estabilidad económica. El país había transitado -merced a las reformas de la administración pública- por un cambio sustancial en su estructura económica que comprendía la estabilidad institucional y la predecibilidad financiera. Dicho cambio sustentó mejoras en los fundamentos económicos y nuevas perspectivas de crecimiento. A ello contribuyó la gran escala de privatización de empresas públicas, la apertura y liberalización en los regímenes de inversión de los mercados accionarios y del comercio en general, y un cambio estructural favorable al sector privado como soporte para el crecimiento económico. Las proyecciones acerca del entorno económico nacional no visualizaban cambios en la aplicación de la política económica seguida que comprendía una lucha por alcanzar tasas bajas de inflación, grandes oportunidades de inversión y en general, continuidad en los criterios de libre comercio en un contexto de internacionalización y globalización económica y financiera.

Hacia 1994 todo parecía indicar que el gobierno salinista concluiría su gestión con el aparente "éxito" económico de la administración pública, misma que mereció elogios por parte de la comunidad financiera internacional. Al tiempo que graves problemas financieros estaban por emerger: el escaso nivel de ahorro interno generado dio lugar a la dependencia del capital extranjero; la disminución de las reservas del Banco de México y el incremento de la deuda pública y privada a más de 136 mil millones de dólares y, sobre todo, el creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Desafortunadamente, el proceso seguido de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, a pesar de que el país registró entre 1989 y 1994 el mayor ahorro externo de su historia. "En ese lapso la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tres por ciento. Si se toma en cuenta la transformación estructural y el cuantioso ahorro disponible, puede verse que el crecimiento económico de esos años resultó particularmente reducido. Es muy ilustrativo el caso de 1993, cuando ingresó ahorro externo equivalente a casi siete por ciento del PIB y se alcanzó un crecimiento del Producto de sólo 0.6 por ciento." 1)

Lo anterior, no era sino la apreciación contundente de que el modelo económico construido por la administración salinista fomentó y mantuvo durante todo el sexenio la supeditación de la economía productiva a la "economía de casino", es decir, un modelo económico que para poder funcionar iba a requerir de importantes flujos de capital externo. En síntesis, el modelo económico neoliberal salinista conformó un entorno económico cuya estabilidad pasó a depender de flujos constantes de capital externo a través de los mercados financieros.

1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" Ed. S.H.C.P. México, 1995, Págs. 132-133.

La gran incongruencia fue que el papel del capital extranjero no se dirigió a la inversión productiva. La gran cantidad de capitales captados debían servir para compensar el déficit del sector externo de la economía, el problema fue que estos capitales así llegados, resultaron altamente especulativos y volátiles que ante circunstancias internas inestables tienden al "nerviosismo" y a salir del país, que los recursos invertidos en actividades productivas. El resultado, otra vez, una nueva crisis financiera y la apreciación de que la gestión pública de la economía quedaba reducida por la coyuntura política y económica con una pérdida de la visión del desarrollo con el consecuente costo social.

6.2 LA CRISIS ECONOMICA DE 1994-1995

De acuerdo al informe anual sobre la evolución de la economía mexicana en 1994 publicado por el Banco de México:

"En 1994 se suscitaron acontecimientos desfavorables en varios ordenes de la vida nacional e internacional que incidieron marcadamente en la evolución de la economía mexicana. En cuanto al ámbito nacional, graves sucesos políticos y delictivos generaron un ambiente de gran incertidumbre que influyó de manera adversa en las expectativas de los agentes económicos del país y del exterior. Esta situación afectó negativamente la evolución de los mercados financieros y, en particular, la del cambiario. A su vez, la contracción de los flujos de recursos financieros provenientes del exterior desempeñó un papel muy importante en la determinación del desarrollo económico del país." 2)

La conjugación de los factores políticos —el levantamiento armado en el estado de Chiapas, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, y el de José Francisco Ruiz Massieu — junto con los económicos como fueron el creciente déficit de la cuenta corriente y la sobrevaluación del tipo de cambio real ³⁾ advirtieron sobre el peligro de una nueva crisis financiera para el país, en la que de nueva cuenta existió gran fuga de capitales y la disminución de las reservas internacionales del Banco de México.

Con un nivel de reservas de 30 mil millones de dólares el gobierno se sentía capaz de sostener un tipo de cambio sobrevaluado. Sin embargo, el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, creó una situación de inestabilidad política que comenzó a presionar a la baja el tipo de cambio y las reservas internacionales del país.

"La reserva internacional del Banco de México, que en la fecha del asesinato sumaba 28 321 millones de dólares, cayó casi 11 000 millones en los siguientes 30 días, en tanto que las tasas de interés se incrementaron aún más. Esto último permitió que en el tercio final del mes de abril la situación se volviese a estabilizar." 4)

Estos factores aunados a una renovada volatilidad en los mercados financieros internacionales y a la percepción de algunos inversionistas sobre la dificultad de que en ese entorno se pudiese financiar el déficit de la cuenta corriente para 1995, provocaron un ataque especulativo de gran escala en contra de la moneda nacional.

2) Banco de México. "La Evolución de la Economía Mexicana en 1994" en Rev. Comercio Exterior, Vol.45, No.5, Mayo-Junio de 1995, México, Pág. 420.

3) El tipo de cambio permaneció fijo del 29 de febrero al 31 de diciembre de 1988, luego se decretó un deslizamiento moderado: un peso diario de enero de 1989 a marzo de 1990; 80 centavos por día de esa fecha a diciembre de ese año, después 40 centavos diarios hasta diciembre de 1991, 20 centavos diarios de esta fecha a octubre de 1992. De esta manera el peso se fue sobrevaluando en el transcurso de estos años, y aunque en los dos siguientes se aumentó el deslizamiento, este aumento fue insuficiente para contrarrestar la sobrevaluación acumulada debido a la mayor inflación en México respecto a su principal socio comercial, Estados Unidos, ...Rueda Peiro, Isabel. "México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política 1982-1996". Ed. I.I.E. —UNAM y Siglo XXI, México 1998, Págs. 91-92.

4) Banco de México. Op. Cit. Pág. 423.

En este preámbulo, el primero de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo asume sus funciones como Presidente de México. Sin embargo, el cambio de Administración no logró revertir las expectativas negativas de los inversionistas en torno a la estabilidad política y las perspectivas económicas de México. En consecuencia, el 19 de diciembre el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores cayó 4.15%, las reservas del país seguían disminuyendo y el peso iniciaba una tendencia hacia la devaluación.

“El creciente déficit de cuenta corriente, que para 1994 las autoridades de Hacienda calculaban en casi 28 000 mdd (8% del PIB), creó incertidumbre en algunos inversionistas quienes vieron como insostenible el programa económico que Zedillo presentó al Congreso a principios de diciembre ... En este programa se planteaba una estrategia cambiaria similar a la anterior para lograr una tasa de inflación de 5% en 1995, con un déficit de cuenta corriente de 31 000 millones de dólares, en un marco de crecimiento económico favorecido por un aumento de 5.1% del gasto público.” 5)

Para el 20 de diciembre, ante las dudas que despertaba el programa económico del nuevo gobierno, y al ver que las reservas disminuían aceleradamente, el gobierno permitió que el peso se devaluara 15%. Esta medida pretendía crear confianza en los mercados, pero tuvo el efecto contrario: creó más desconfianza y malestar en los agentes económicos que consideraban que la sobrevaluación del peso superaba el 15% anunciado, y que el Banco Central cada vez perdía más reservas. Las acciones de la Bolsa de Valores caían drásticamente y las autoridades financieras se vieron en la necesidad de intervenir suspendiendo la venta de emisiones por las pérdidas sufridas. Para el 21 de diciembre de 1994 se cuantificaron salidas de capital por 2 500 millones de dólares. Así, ante los ataques especulativos contra el peso, el 22 de diciembre el gobierno decidió dejar flotar el peso; el cual perdió, en sólo tres días, 60% de su valor frente al dólar, esto es, de 3.48 pesos por dólar, a una fluctuante entre 4.50 hasta más de 6 pesos en los días siguientes. Ello producto de medidas torpes y lentas.

Por su parte las reservas internacionales del Banco de México, a finales de diciembre, se ubicaron en los 6 mil millones de dólares. En sólo un mes se habían perdido 11 mil millones de dólares, y en poco tiempo el país transitaba dolorosamente por la crisis más profunda sufrida en los últimos 60 años.

“Nuevamente, la crisis fue precedida de un período en que confluieron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedente en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real de peso respecto a las monedas de nuestros principales socios comerciales.” 6)

“Una vez iniciada la crisis, se conjugaron tres problemas de gravísimas repercusiones para la economía nacional.

5) Rueda Peiro, Isabel. Op. Cit. Págs. 91-93

6) S.H.C.P. Op. Cit. Pág. 133

- a) Un desajuste entre nuestras compras y ventas en el exterior (cuenta corriente de la balanza de pagos) que alcanzaba 30 mil millones de dólares al año. Ese déficit era la diferencia entre el gasto y el ingreso del país. Está claro que cuando el dinero que llegaba de fuera, y con el cual se compensaba esa diferencia, dejó de llegar, el exceso de gasto desapareció de inmediato.
- b) Deudas que tanto el sector público como el privado habían contraído en moneda extranjera y que se debían pagar en un corto plazo. Tan sólo los Tesobonos,⁷⁾ que vencían durante el año, sumaban 29 mil millones de dólares. Había, además, otras deudas de corto plazo por cerca de 12 mil millones más. Los bancos por su parte, tenían que renovar adeudos con el exterior superiores a 20 mil millones de dólares.
- c) Un sistema financiero muy endeble pues los bancos tenían, de un lado, deudas muy grandes a pagar en el corto plazo y del otro, préstamos que no se cobraban (cartera vencida), o de dudosa recuperabilidad. Y todo esto agravado por la elevación de las tasas de interés. El gran riesgo era que los depositantes y otros acreedores le exigieran a los bancos el cumplimiento de sus obligaciones mediante el retiro de todos sus recursos. No había duda alguna de que el sistema bancario estaba al borde del colapso.”⁸⁾

De manera repentina, México dejó de contar con entradas de capital y a la vez tuvo que hacer frente a cuantiosas salidas. “El dinero que había llegado a México durante muchos años, comenzó a abandonar el país desde principios de 1994 y aceleró su salida a finales de este año y principios de 1995. Lógicamente esto implicó una reducción inmediata de ingresos y de la capacidad de gasto de la economía.”⁹⁾

¿Cómo llegó este dinero externo a México? Aquí conviene hacer una breve explicación. A partir de la década de los noventa los países industrializados entraron en una fase de recesión, en tanto que América Latina –después de la crisis dramática de los ochenta– pareció “emerger” satisfactoriamente para empezar a atraer capitales internacionales. A su vez, en Estados Unidos el descenso de las tasas de interés desvió el rumbo del capital internacional que se dirigió a América Latina y Asia por contar con tasas muy atractivas.

Por otro lado, la apertura de las fronteras y la abolición del proteccionismo que da lugar a la liberalización de los mercados junto con el avance tecnológico, han permitido la internacionalización del gran público inversionista para mover grandes volúmenes de recursos instantáneamente de un país a otro.

7) Se pueden definir como instrumentos, títulos o bonos emitidos por la Tesorería de la Federación y representan deuda del gobierno federal de corto plazo, se emitieron por primera vez en julio de 1989, con un plazo máximo de seis meses, aunque para fines de 1992 se cotizaban hasta a 360 días. Mediante estos títulos el gobierno obtiene recursos para financiar sus actividades, su colocación se hace mediante oferta pública en el mercado de inversionistas. La distinción fundamental de los Tesobonos es que se trata de deuda de corto plazo pagadera en pesos pero indexados al dólar.

8) Ibid. Pág. 13

9) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Fobaproa. La Verdadera Historia” Ed. S.H.C.P. México 1998, Págs. 14-15.

La internacionalización de la economía y la globalización financiera son realidades dependientes de cualquier vocación ideológica... Desde finales del decenio pasado la internacionalización de los flujos de capital y su gran movilidad irrumpieron como un fenómeno relativamente novedoso... La intensa movilidad internacional de los recursos financieros se ha fincado en la creciente liberalización del comercio mundial, los compromisos suscritos a favor del libre flujo de capitales y los intensos procesos de privatización de empresas, que se iniciaron en el Reino Unido a comienzos de los ochenta e han impuesto como una medida de política económica necesaria para los países en desarrollo." 10)

Así pues, el nuevo contexto de globalización económica y financiera permitió la amplia movilidad del capital mundial hacia las economías llamadas emergentes. Así tenemos que: De 1990 a 1994 las entradas netas de capital extranjero a los países en desarrollo ascendieron a 618 300 millones de dólares; de ese monto las naciones asiáticas absorbieron 2.7%, México, 16%, y Argentina, Brasil, Chile y Venezuela, 13.4%. El resto correspondió a otros países en desarrollo." 11)

El Gobierno mexicano se vio favorecido por el nuevo contexto de globalización financiera, con lo cual el ahorro externo fue visto como un estimulador importante del crecimiento económico en cuanto a una fuente de recursos que iba a financiar el creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, una alta proporción de esos flujos externos fue destinada a la inversión en valores o de cartera. De esta manera, durante el periodo 1989-1994 ingresaron a México recursos de capital extranjero por 94 691 millones de dólares: 23.3% (27 705 millones) fueron inversión extranjera directa y el 70.7 % restante (66 986 millones) se canalizó al mercado de valores.

En tal sentido, México pudo financiar su déficit en cuenta corriente gracias a la entrada de capital extranjero, sobre todo de cartera, esto es, capital productor de interés que no pasa por la inversión productiva. Para mala fortuna, este capital resultó ser altamente especulativo y volátil.

Así, más que configurarse un modelo secundario-exportador fundado en una base productiva más sólida, surgió una suerte de modelo terciario-importador, basado en el predominio de las actividades financieras, comerciales y especulativas y el ingreso de productos y capitales del exterior." 12)

10) García, Samuel. "Corriente de Capital y Lecciones de la Crisis Financiera Mexicana". en Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México, Pág. 932.

11) Uriás Brambila, Homero. "Presentación" (introducción). Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México, Pág. 904.

12) Guillén, Arturo. "Opciones Frente a la Crisis." en Rev. Comercio Exterior, Vol. 16, No. 4, abril de 1996, México, Pág. 323.

Pero además, la crisis financiera de México también se iba a transformar en una crisis bancaria. Por un lado, los bancos tuvieron que hacer frente a sus obligaciones en dólares, cuyo valor aumentó justamente cuando tenían que hacer frente a importantes retiros de depósitos. Por otro lado, al decretarse la alza de las tasas de interés, necesaria para sostener el peso, afectó el costo de los recursos y los obligó a encarecer el costo de sus créditos, afectando la solvencia de los prestatarios y aumentando la proporción de la cartera dudosa en posesión de los bancos. Todo ello volvió más difícil el acceso de los bancos a los mercados de capitales aumentando su riesgo de falta de liquidez.

Desde los primeros días de la crisis, una combinación de factores, tales como los súbitos incrementos de las tasas de interés, la pronunciada caída del ingreso de la población, la gran cantidad de adeudos con documentación y garantías notoriamente deficientes, la cancelación de recursos que llegaron del exterior y una palpable situación de incertidumbre y desaliento que prevalecía en el país, mostraban claramente a los ojos de todo el mundo, el riesgo inminente de una quiebra generalizada de la banca nacional.” 13)

Paralelamente a ello, al nuevo gobierno le preocupaba la deuda ¹⁴⁾ representada en los Tesobonos, cuyo monto llegó a cerca de los 21 000 millones de dólares a finales de 1994, de ese monto, más de 17 mil millones correspondían a tenencias en posesión de extranjeros. Ello significó una presión más para el país, que requeriría de un nuevo endeudamiento que le permitiera cumplir sus compromisos.

“El problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos significativos. El problema fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del producto interno bruto. Para que una economía se mantenga viable y solvente, debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir el ahorro interno y externo. Más allá de los fenómenos de corto plazo y la violencia que generaron y magnificaron la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora conocemos, de haber contado nuestra economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó.” 15)

Para Alejandro Dabat la crisis económica de México hubo de darse bajo las condiciones de un nuevo entorno internacional marcadamente distinto al de 1982.

13) S.H.C.P. Op. Cit. Pág. 17.

14) En 1994 el gobierno alteró su estrategia de financiamiento por medio de una política de deuda. “El Banco de México decidió entonces instrumentar su primera gran apuesta: ofrecer Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), instrumento indizado al tipo de cambio pero pagadero en nuevos pesos, para diluir la desconfianza sobre la solidez de la política cambiaria que comenzaba a cundir entre la comunidad inversionista. La “apertura” se realizó con el consejo de la banca privada y en gran escala ... Los inversionistas extranjeros reorientaron 80% de su inversión original en Certificados de la Tesorería (Cetes), Bonos de Desarrollo (Bondes) y Bonos Ajustables del Gobierno (Ajustabonos) hacia la cobertura cambiaria ofrecida por los Tesobonos.” García, Samuel. Op. Cit. Pág. 934

15) S.H.C.P. “Plan Nacional ...” Op. Cit. Pág. 133.

“El colapso de 1994 no fue principalmente el resultado de la deuda externa y la consiguiente incapacidad de pago de su servicio, ni de las mismas causas estructurales internas (económicas) de la crisis de 1982. Fue producto de la sobreexposición de la economía nacional a las modalidades más inestables y especulativas de la inversión interna, en proporciones que rebasaban ampliamente las reservas de divisas y medios de control de que disponía el país. Esta situación se tornó en crisis cambiaria cuando los inversionistas extranjeros de corto plazo empezaron a cambiar pesos por dólares como resultado de los factores políticos (la insurrección chiapaneca, el asesinato de Colosio, etc.), de la magnitud del déficit comercial, del cambio en la coyuntura financiera internacional y de la reducción de la rentabilidad, medida en dólares, de los títulos de crédito.” 16)

Pero la crisis también puso de manifiesto las limitaciones del modelo económico neoliberal a pesar de haber obtenido algunos logros: a) un proceso de reestructuración y de reinserción internacional; b) saneamiento de las finanzas públicas; c) disminución del peso relativo de la deuda externa; d) un amplio proceso de repatriación de capitales.

“Esto no significa, empero, que los viejos problemas hubieran desaparecido por completo o que no hubiesen surgido otros nuevos, como el enorme déficit comercial, la fuerte dependencia de la inversión extranjera de corto plazo y la vulnerabilidad de la economía nacional ante presiones especulativas externas, pero si que los problemas operaban en un nuevo entorno y respondían a causas muy diferentes.” 17)

Arturo Guillén pone el acento de la crisis en la restricción externa, para este autor hubo limitaciones en el modelo económico y su sustento teórico que impidieron su consolidación, y el reemplazo eficaz del antiguo modelo económico sustitutivo de importaciones.

“Inducir la recuperación sostenida de la economía nacional y supeditar la restricción externa precisa de una estrategia de desarrollo que no sea una reedición del modelo cerrado y de intervencionismo económico indiscriminado, y permita superar las limitaciones del modelo secundario-exportador, cuyo propósito era crear un sector de exportaciones como eje de la industria y de la acumulación de capital.” 18)

Para Arturo Guillén, la restricción externa se refiere a la incapacidad histórica de los distintos modelos de desarrollo en México para construir un sistema productivo integrado y coherente. La restricción externa se ha presentado en déficit crónicos en la balanza comercial, fenómenos de sobre endeudamiento y crisis cambiarias y financieras recurrentes.

“Aparte de estar vinculada a esas limitaciones estructurales del sistema productivo, la crisis de 1994 se asoció a los efectos de una reforma económica basada en la privatización generalizada y la apertura comercial y financiera indiscriminada que afectó a buena parte del sistema productivo.”

16) Dabat, Alejandro. “La Crisis Mexicana y el Nuevo Entorno Internacional.” En Rev. Comercio Exterior, Vol. 45, No. 11, Noviembre de 1995, México, Pág. 870.

17) Ibid. Pág. 871.

18) Guillén, Arturo. O.p Cit. Pág. 322.

Si bien diversos grupos económicos se modernizaron y reorientaron su producción hacia el mercado externo, también se presentaron problemas severos en algunas cadenas productivas y de comercialización; ciertos sectores enfrentaron dificultades para su supervivencia —como la industria de bienes de capital—, y las empresas medianas, pequeñas y micro sufrieron graves quebrantos. El rezago agropecuario se agravó.” 19)

Bajo la apreciación de la administración pública como instrumento de gestión del desarrollo, la crisis económica dio cuenta de la ausencia de una estrategia de desarrollo con visión de largo plazo. Todo parece indicar que después del desarrollo estabilizador (1953-1970), —período de estabilidad y crecimiento la gestión pública de la economía no ha sido muy favorable al juzgar por el deterioro en la calidad de vida de la población. Las crisis sucesivas hablan de un saldo negativo en términos de un crecimiento económico de largo plazo, capaz de revertir los obstáculos al desarrollo

Otra opinión acerca de la crisis es la siguiente:

“Atribuir el origen de la crisis financiera y ahora económica de México a los abundantes flujos de capitales externos que se han desplazado hacia los mercados emergentes sería, sin duda, una simplificación irresponsable de la realidad. La lucha por los capitales es un hecho cotidiano que se identifica en todos los mercados del mundo.

Si bien en los mercados financieros internacionales existen desórdenes que afectan a México en uno u otro sentido, también es cierto que los últimos decenios el país ha sido víctima de la falta de consistencia, pragmatismo, voluntad política y programas económicos que tengan como meta prioritaria el logro del desarrollo en beneficio de toda la población. La crisis de diciembre de 1994 es otra muestra de las insuficiencias de una perspectiva gubernamental de corto plazo, ahora estremecida por luchas políticas internas ajenas a los verdaderos objetivos del desarrollo.” 20)

Por último, en el plano internacional, la crisis mexicana afectó las economías de varios países latinoamericanos y asiáticos creando el “efecto tequila”, estos es, la huida de los capitales de las economías consideradas como riesgosas hacia aquellas economías más estables. Así, las bolsas como la Argentina y Brasileñas fueron las más afectadas al caer 14 y 17% respectivamente. En tanto que bolsas como la chilena y la colombiana fueron afectadas positivamente, lo mismo que algunos mercados asiáticos.

“La lección de mayor importancia fue, probablemente, haber descubierto la vulnerabilidad del sistema financiero mundial y las limitaciones de las políticas institucionales de las organizaciones internacionales... no se cuenta con los mecanismos multilaterales adecuados para afrontar situaciones de emergencia como la producida en diciembre de 1994. El otro gran debate internacional a la luz de la crisis mexicana es el relativo a las políticas de desarrollo requeridas por el nuevo entorno internacional. La crisis mexicana ha cuestionado profundamente las orientaciones de instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial y ha dado lugar a propuestas de reformulación...” 21)

19) Ibid. Pág. 322.

20) García, Samuel. Op. Cit. Pág. 935.

21) Dabat, Alejandro. Op. Cit. Pág. 871

6.3 LOS PROGRAMAS ANTICRISIS: EL AUSEE Y EL PARAUSEE.

Como en períodos anteriores de zozobra económica para la administración pública, la gestión de la economía se situaba sobre los estrechos márgenes que otorga una situación de crisis que en apariencia había sorprendido a todos, incluida la comunidad internacional que consideraba a México como una economía de bajo riesgo.

Bajo la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, el manejo apremiante de la crisis giró en torno a la puesta inmediata de un Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). El Acuerdo proponía un ajuste rápido que permitiera restablecer el crecimiento y reducir el déficit de la cuenta corriente.

“En el AUSEE se asentó el propósito de reducir el déficit de cuenta corriente para que en 1995 alcanzara alrededor de 14 000 millones de dólares. Esto se lograría mediante la reducción de 1.3% del gasto público, una merma drástica del crédito que otorga la banca de desarrollo y el incremento de las tasas de interés. Dicho déficit se financiaría, de acuerdo con Guillermo Ortiz -Secretario de Hacienda-, mediante préstamos externos de alrededor de 5000 millones de dólares, unos 7000 u 8000 millones de dólares de inversión extranjera directa y el resto con inversiones de cartera y la repatriación de capitales. Se esperaba que en 1995 el PIB creciera 1.5% respecto al año anterior y que la inflación como promedio en el año, fuera de 15.9%...” 22)

Se establecía un tope máximo de 10% a los aumentos salariales, una reducción en el consumo interno de 4.1% y que las exportaciones de incrementarían 16% como medida para reducir el déficit de cuenta corriente. “Los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público aumentarían 10% a lo largo del año y se esperaba que el tipo de cambio se podría estabilizar alrededor de 4.50 pesos por dólar.” 23)

Otras medidas adoptadas en el mercado de los cambios estructurales impulsados desde los ochenta, figuraban la privatización de puertos, aeropuertos, carreteras, plantas petroquímicas y gas natural, así como mantener sin cambio la apertura comercial y financiera. En lo sustancial el programa de ajuste debía cumplir objetivos inmediatos: detener la pérdida masiva de capitales y lograr la estabilidad en los mercados financiero y cambiario dominados por la especulación.

“Con el fin de estabilizar los mercados financiero y cambiario y evitar que la crisis mexicana condujera a una crisis sistémica internacional, se negoció con el gobierno de Clinton un paquete de rescate que implicaba una línea de préstamos por 50 000 millones de dólares: 20 000 del gobierno de Estados Unidos provenientes del fondo de estabilización cambiaria de la Reserva Federal, 17 800 del FMI, 10 000 del Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BPI) y los restantes de la banca transnacional y otros países. Finalmente, el paquete se cerró en 40 000 millones, al anunciarse que no se utilizarían los recursos ofrecidos por el BPI por tratarse de préstamos de muy corto plazo y al no concretarse la concesión de créditos por los bancos comerciales.” 24)

22) Rueda Peiro, Isabel. Op. Pág. 134.

23) Ibid. Pág. 134.

24) Guillén, Arturo. Op. Cit. Pág. 325.

De este modo, la ayuda hacia México implicaba que la crisis no afectara mayormente a la economía estadounidense y la de otros países, a la vez que desestabilizar el sistema financiero internacional y poner en entredicho el modelo económico aplicado en México, impulsado y avalado por el gobierno estadounidense, el FMI y el Banco Mundial. Por otra parte, habría que evitar que aumentara el número de emigrantes ilegales hacia los Estados Unidos. Pero además, la totalidad de las obligaciones de México con respecto a Estados Unidos fueron garantizadas, en caso de falta de pago, con las exportaciones del petróleo girado sobre una cuenta embargada en el Banco del Sistema de la Reserva Federal en Nueva York. Así, el gobierno mexicano se vio obligado a hipotecar el petróleo con el propósito de obtener la ayuda de los Estados Unidos necesaria para superar la crisis financiera y continuar con su política neoliberal.

Sin embargo, el AUSEE y la ayuda económica no lograron reducir la volatilidad de los mercados financieros. Se publica entonces, el Programa de Unidad Para Superar el Emergencia económica (PARAUSEE). El nuevo programa anticrisis preveía que el PIB disminuiría 2%, que el tipo de cambio se estabilizaría en seis pesos durante el año, y que la inflación no fuera superior al 40%. Para las autoridades, el objetivo central del PARAUSEE era superar en lo inmediato la situación de urgencia económica con el fin de reestablecer la estabilidad y certidumbre de los mercados financieros, del tipo de cambio y de la reducción de las tasas de interés tras un período de ajuste. Según la lógica gubernamental había que aumentar el ahorro interno para evitar depender del ahorro externo. El aumento del ahorro implicaba una reordenación de las finanzas públicas con el objeto de disminuir los gastos y aumentar los ingresos. Por lo que se refiere al ahorro privado, el Estado debería aplicar una serie de medidas para alentarlo.

Del lado de los ingresos, la tasa del impuesto al valor agregado pasó del 10 al 15 por ciento, el precio de la gasolina aumentó 35% y 20% la electricidad. Del lado de los egresos, se decretó una disminución de los gastos programados en un 10% debido a una racionalización de la administración, congelamiento de contrataciones y posposición de nuevos proyectos de infraestructura.

“Como vemos, la política económica preconizada por los planes de estabilización de enero y marzo es una política totalmente recesiva que busca restablecer en el corto plazo el equilibrio de las cuentas externas gracias a una compresión de las importaciones. Sin embargo, esto va a impedir una verdadera solución a los viejos problemas estructurales, ya que se obstaculiza la inversión, se impide la reconversión tecnológica y un crecimiento de la productividad. Al contrario, por la vía escogida (idéntica a la de 1983) se asistirá a un aumento del desempleo y a una disminución del poder de los asalariados, como aconteció con las devaluaciones de 1976 y 1982.” 25)

25) Guillén Romo, Héctor. “La Contrarrevolución Neoliberal” Ed. Era. México, 1997 Pág. 193.

"También hay que reconocer que durante 1995 se liquidaron 99% de los Tesobonos y otros pasivos de corto plazo con el exterior, públicos y privados, utilizando para ello 23 902 millones de dólares del paquete crediticio acordado en febrero, lo cual significó convertir en deuda de largo plazo la que estaba a corto plazo, con vencimiento en 1995. En febrero de 1996 se amortizó el total de Tesobonos. Sin embargo, la deuda externa total siguió aumentando, al pasar de 142 200 millones de dólares en 1994 a 170 100 en 1995, año en que representó 69% del PIB, mientras que el año anterior esa proporción fue de 38 por ciento." 26)

De ahí, que deba reconocerse, una vez más, la falta de visión de la gestión estatal para definir una estrategia de desarrollo que permita conformar una estructura productiva eficiente, en la perspectiva de cimentar las bases para una economía estable y con posibilidades de crecer sostenidamente. Un modelo que dé certidumbre y propicie una verdadera visión de Estado para reaccionar con oportunidad ante eventos coyunturales adversos internos. El aporte de la administración pública tendría que ver con la apreciación objetiva de las tareas fundamentales del desarrollo, y con la elaboración de los mecanismos institucionales que permitan la coordinación de esfuerzos para llevar a cabo la promoción y regulación de una política económica y social articulada, viable y alternativa.

"... la realidad continúa escapando a todo tipo de modelos económicos y políticos concebidos para el tratamiento de problemas ... la lacerante realidad continúa siendo de insuficiencia y escasez. La constatación cotidiana de estas afirmaciones refuerza nuestra convicción: en lo político pugnar por un gobierno democrático; en lo económico-organizativo, pugnar por una Administración Pública operante, esto es, una formidable herramienta de aprendizaje y de movilización de recursos, una economía... que preserve las condiciones, si no las suficientes si las necesarias, para que el Estado continúe recreando esa síntesis de derecho y poder, ese trabajo político capaz de regular la delicada dialéctica del conflicto y la colaboración de la sociedad." 27)

26) Rueda Peiro, Isabel. Op. Cit. Pág.137.

27) Vilchis García, Roberto. "Estado, Economía y Empresa Pública." Revista del Colegio: ¿Tamaño del Estado? Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 3, Julio de 1990, México, Pág. 269.

6.4 LOS OBJETIVOS ECONOMICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la crisis económica tuvo como uno de sus elementos detonadores la contracción severa del ahorro interno que entre 1988 y 1994 se redujo de 22 a menos del 16% del PIB, producto de la apreciación no sostenible del tipo de cambio real que promueve el aumento del consumo en detrimento del ahorro. Un factor adicional que contribuyó a elevar el consumo y disminuir el ahorro fue la disponibilidad del crédito, que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas.

“A partir de una visión retrospectiva más amplia, puede concluirse que la insuficiencia del ahorro interno ha sido el elemento común y fundamental en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido el país y la causa principal del estacionamiento económico que nos ha aquejado durante buena parte de las últimas décadas.” 28)

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hace hincapié en la generación del ahorro interno como base del financiamiento para el desarrollo.

- “ - Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel compensatorio al ahorro externo.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.” 29)

De acuerdo a estos objetivos, el Plan supone que el desarrollo económico de México bajo la generación prioritaria del ahorro interno, debe ser permanente, sin crisis recurrente, sobre bases financieras vigorosas y estables, y con estabilidad de precios. El Plan señala la urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico que sustente el bienestar social y la justicia distributiva.

“Se estima que para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi cinco por ciento anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos históricos, la economía debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas. De ahí que una meta del Plan sea que, una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico al cinco por ciento anual.” 30)

El problema es, sin embargo, mucho más complicado. México no ha tenido en las últimas décadas un modelo de desarrollo social y económico que de estabilidad y certidumbre a la economía nacional; ni tampoco una administración pública acertada en la elaboración y conducción de las políticas económicas y sociales del país. Hoy se reconoce que el proceso de reformas económicas impulsadas desde la reforma del Estado, que sepultaron el viejo modelo económico posrevolucionario por considerarlo inviable, para dar origen a un modelo secundario exportador basado en un economía abierta de mercado, tampoco ha arrojado resultados económicos y sociales satisfactorios.

28) S.H.C.P. “Plan Nacional...” Op. Cit. Pág. 134.

29) Ibid. Pág. 139

30) Ibid. Pág. 130

Para el Estado y la administración pública ha sido difícil arribar a una articulación de políticas, que a la vez que respondan a las exigencias de la economía de mercado, no desprotejan los ámbitos sociales del desarrollo. La reforma del Estado tendría que plantearse estos cuestionamientos.

"La estrategia económica reclama cambios de fondo. No se trata de reeditar modelos agotados del pasado, de aislar al país de las tendencias internacionales de globalización e integración de bloques regionales, ni de pretender sustituir ineficiencias del mercado con el intervencionismo indiscriminado del Estado. Las dificultades actuales muestran que no habrá una recuperación de la economía con sólo perseverar en el ajuste. La profundidad y la persistencia de las tendencias deflacionarias enraizadas en el sobreendeudamiento de los bancos, empresas y gobierno, revelan que el problema principal de la política económica no está en controlar la inflación, sino en crear condiciones propicias para reiniciar el crecimiento (duradero y sostenido) sobre bases sólidas." 31)

Lo anterior confirma la necesidad de ubicar en una perspectiva de largo plazo las acciones que la administración pública lleva a cabo de la economía. Más cuando las reformas neoliberales – ajuste fiscal, liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación – limitaron el papel de la administración pública en la coordinación económica al extremo de haber creado inestabilidad económica y política, pero también el deterioro en las condiciones sociales de las mayorías.

Los descalabros económicos, las manifestaciones de pobreza y la desigualdad no hablan precisamente de las acciones de un buen gobierno, sino de desaciertos en las decisiones y políticas gubernamentales ligadas al propio desempeño de la administración pública. A esta falta de consistencia de las acciones gubernamentales sobresa el hecho de que en la definición de las políticas, no se han planteado los requerimientos para la solución de fondo de los problemas que ha debido enfrentar el país. Es decir, ha faltado una visión y políticas integrales, lo que ha opacado la actuación de la administración pública y la percepción de la sociedad acerca del desempeño gubernamental.

"Quiérase o no, la reforma económica... Por muchas que sean sus virtudes, incorpora elementos que acentúan, en vez de corregir la propensión a la desigualdad de las economías de mercado. Al parecer se ha relegado al olvido un hecho bien conocido y bien experimentado: el funcionamiento del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y al hacerlo propicia disparidades sociales insostenibles a la larga... El mercado, con sus relaciones desiguales en la división del trabajo y parcialmente iguales en el intercambio, está intrínsecamente imposibilitado –por sí mismo, esto es, sin el poder atemperador del Estado– para procurar la equidad distributiva." 32)

31) Guillén, Arturo. Op Cit. Pág. 327

32) Ibarra, David. "Equidad y Desarrollo." Rev. Nexos, No. 184, abril de 1993, -México, Pág. 43

De ahí, que la gestión de la economía, instrumentada en la administración pública, deba ser enfocada de una nueva manera, hacia la búsqueda del interés común y la justicia distributiva, como objetivos básicos de toda sociedad. Se trata, por consiguiente, de mejorar las capacidades del Estado y la eficiencia de la administración pública, sus instituciones y políticas de promoción, para la consecución de la equidad y el desarrollo; es, desde luego, una tarea que requiere ubicarse en el largo plazo, mas allá de los cortes sexenales.

6.5 EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1997-2000 (PRONAFIDE).

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, el Pronafide pone énfasis en la necesidad económica de promover la formación de ahorro nacional. Para el Programa es claro que la prioridad de la política económica deba ser, como se ha reconocido oficialmente, el fortalecimiento del ahorro interno que permita financiar la inversión productiva e impulsar un proceso de acumulación sustentable. Se trata, en suma, de inducir, con todos los mecanismos de gestión gubernamental un virtuoso proceso de ahorro, inversión productiva, distribución, solvencia financiera y crecimiento económico.

"La evidencia histórica demuestra que la economía mexicana requiere fortalecer tanto el ahorro público como el privado, de tal manera que el ahorro interno sea la principal fuente de financiamiento. Por su parte, el ahorro externo de largo plazo complementará al ahorro interno." 33)

En este contexto, se asigna al ahorro externo un carácter efectivamente complementario; reconociendo que el futuro económico del país no debe descansar en la absorción sin límites de capitales foráneos que entre otras cosas resulta potencialmente volátil, o que en buena medida se desvía hacia el consumo, lo cual suele manifestarse en un incremento desproporcionado de las importaciones, y que cuyo único compromiso, atendiendo a su propia lógica, es la obtención de ganancias en el menor plazo posible.

La crisis mexicana de 1994-95 puso de manifiesto como las economías emergentes resultan muy vulnerables a la volatilidad y alta movilidad de los flujos de capital externos, que resultan inviables para el crecimiento vía financiamiento externo. En este sentido, las fuentes de financiamiento deben ser la solidez del ahorro interno tanto privado como público. Así, el Pronafide establece como objetivos principales:

- 1) Alcanzar una tasa de crecimiento del PIB mayor a 5%, consistente con el crecimiento de la fuerza laboral;
- 2) Crecer y fortalecer de manera sostenida y permanente las fuentes de financiamiento internas;
- 3) Evitar la vulnerabilidad de la economía ante los flujos de recursos externos;
- 4) Perseverar en la generación de un ambiente macroeconómico estable;
- 5) Incrementar el bienestar social." 34)

33) "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000" en Rev. Comercio Exterior, No.6, junio de 1997, México, Pág. 507.

34) Ibid. Pág. 506.

En promedio, el Pronafide estima alcanzar una tasa de crecimiento superior al 5%, de 1997 al 2000; el incremento de la inversión en forma gradual alcanzando un 25.4 % en el mismo año en relación con el PIB; y como complemento se estima que el ahorro externo sea del 3 % del PIB. Lo anterior, bajo la proyección de un ambiente de estabilidad macroeconómica, de incentivos para el ahorro privado y de mecanismos para fomentar el ahorro público, con una política de finanzas públicas sanas.

Por otra parte, en un comentario crítico al Pronafide, se cuestiona como una de las limitaciones de la formación del ahorro interno, el estrangulamiento que representa el pago de la deuda externa:

"... el documento afirma que la recurrencia de las crisis se ha caracterizado por un bajo nivel de ahorro interno, y una elevada dependencia del ahorro externo ... La reflexión deja de lado el papel que guarda en estas crisis el alto monto del servicio de la deuda por compromisos adoptados tiempo atrás, sin prever su impacto en el estrangulamiento del ahorro. También se generaliza el concepto del ahorro, cuando en el mismo documento se destaca la diferencia y bondad de las inversiones externas directas que impactan la producción en el largo plazo. Evidentemente tenemos el triste aprendizaje que significó el flujo de capitales externos de inversión en cartera. Es preciso diferenciar ambos tipos de inversión sobre todo en el contexto de la amplia apertura de la economía, en el que la inversión directa apoya el crecimiento." 35)

Otros elementos que condicionan la formación del ahorro interno son la inadecuada estructura productiva en condiciones no competitivas, lo que ocasiona una mayor dependencia de los insumos externos y por tanto, a un incremento en el déficit de la cuenta corriente. Lo que obliga a recuperar la planta productiva para el mercado interno, de aquellos insumos que se pueden producir internamente, a la vez que alentar el ahorro de las empresas elevando el monto de las utilidades que reinvierten, atendiendo a planes de expansión, desarrollo tecnológico o de capacitación de recursos humanos.

Por otra parte... "un plan de financiamiento del desarrollo no debería desconfiar de las bondades del ahorro externo adecuado y, más bien, debería proponer una serie de medidas orientadas a promoverlo. En este sentido, un ambiente de estabilidad macroeconómica, un marco regulatorio adecuado, reglas claras y transparentes en la aplicación de la ley e, inclusive, un programa de incentivos impositivos a la inversión extranjera directa deberían ser parte de un programa de financiamiento del desarrollo para México." 36)

Al final de todo... "las únicas variables que sirven de parámetro para medir el resultado de la política económica, esto es, del buen funcionamiento de la relación ahorro, inversión y crecimiento para el desarrollo, serían: la recuperación de los niveles de empleo; -

35) Arroyo Ortiz, Juan Pablo. "Comentario Crítico al Pronafide" Rev. Economía Informa, No. 260, Septiembre de 1997, Fac. de Economía, UNAM, México, Pág. 5

36) Ibid. Pág. 8

el incremento de la escolaridad en nivel técnico y universitario, que nos garantice que habrá recursos humanos para la innovación tecnológica; el incremento real del salario y de la proporción de la masa de sueldos y salarios en el ingreso nacional; el aumento del monto de los recursos de inversión pública y privada dedicado al desarrollo de la tecnología y del fortalecimiento de la infraestructura. Esto es posible en el marco de una política económica responsable que ponga por delante el interés de México y de sus habitantes." 37)

La promoción del ahorro interno es, sin duda, uno de los asuntos que debe atender la administración pública, no sólo porque posibilita la disponibilidad de recursos, sino porque se obliga a hacer un uso cada vez más eficiente del gasto público en términos económicos y sociales. Además, desde cualquier punto de vista, siempre existe el problema de la escasez de financiamiento lo que exige optar, seleccionar y combinar los recursos del sector público y los privados dentro de una planeación de largo plazo. La administración pública evidentemente deberá generar las políticas dirigidas a incentivar el ahorro y la inversión. Así como una programación más efectiva de los recursos que apoyan la expansión y el desarrollo sano de la economía de nuestro país.

37) Ibid. Pág. 10.

CUADRO No. 6.1

PRONAFIDE: LINEAMIENTOS GENERALES

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	METAS
<ul style="list-style-type: none"> Incremento del PIB mayor a 5% para el año 2000 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el ahorro privado 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del PIB de 5.6% para el año 2000
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer fuentes de financiamiento internas 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el ahorro público 	<ul style="list-style-type: none"> Inflación de un dígito para el año 2000
<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad macroeconómica 	<ul style="list-style-type: none"> Ahorro externo sólo como complemento del ahorro interno 	<ul style="list-style-type: none"> Déficit en cuenta corriente de 3.6% para el año 2000
<ul style="list-style-type: none"> Incremento del bienestar social 	<ul style="list-style-type: none"> Modernización del sistema financiero 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de los ingresos tributarios y decremento del gasto corriente

Fuente: Rojas Márquez, Martín. "Viabilidad de las estrategias de operación del Pronafide". Rev. Economía Informa No. 260, Sept. De 1997, Fac. Economía, UNAM, Pág. 39

6.6 LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO.

En México, en las últimas dos décadas la reforma estructural de la economía conllevó a un nuevo modelo económico merced a los cambios de las condiciones económicas nacionales e internacionales. En este proceso destacan la apertura comercial y el conjunto de reformas orientadas a favorecer la libre intervención de las fuerzas del mercado. Los cambios del modelo de política económica se habían proyectado para favorecer una dinámica de crecimiento impulsada por el sector privado, y por un nuevo replanteamiento de la rectoría económica del Estado como promotor del desarrollo económico.

Para los noventa, el Estado mexicano parecía consolidar positivamente sus reformas; sin embargo, la inesperada crisis de finales de 1994 puso en evidencia los límites de las reformas emprendidas. En efecto, con la irrupción de la crisis hubo de apreciarse un sistema financiero ³⁸⁾ muy endeble, ahogado por las deudas elevadas que tenían que pagar los bancos en el corto plazo, y la imposibilidad de cobro (cartera vencida) de préstamos poco factibles de recuperar.

Como ya vimos, la administración salinista creó un marco favorable a la expansión de las instituciones financieras en general y de los bancos en particular. Entre otras transformaciones destacan la internacionalización del sistema financiero, las reformas al mercado de valores, la proliferación de organismos financieros y la constitución de agrupaciones financieras; no obstante, los bancos mexicanos operaron durante el período salinista con los coeficientes de solidez y capitalización más bajos a nivel mundial.

"De esta manera la expansión crediticia debido a la aplicación de una "regulación blanda" hizo explosión con el crecimiento de los pasivos en dólares y la cartera vencida.

La crisis de balanza de pagos de diciembre de 1994 no hizo sino evidenciar el alto nivel de fragilidad financiera en que operaba la banca comercial mexicana; las consecuentes fugas de capitales y devaluaciones reforzaron esta fragilidad. La insolvencia bancaria era un hecho y la amenaza de una quiebra del sistema de pagos fue evidente, a lo cual se asociaron un repunte de la inflación; el aumento de las tasas de interés, la devaluación y la consecuente recesión económica." ³⁹⁾

38) Desde el punto de vista estructural, la transformación del sistema financiero mexicano hubo de enmarcarse en tres cambios importantes: "1) La transición de la banca pública a la privada. Ello significó cambios de administración y, por consiguiente, de enfoques, políticas y hasta de personas, además debieron absorberse los precios pagados; 2) La transformación de un sistema regulado en forma tradicional a otro liberalizado y con creciente competencia; y 3) el cambio de un sistema nacional cerrado en cuanto a bancos y empresas a uno abierto a la competencia de productos y servicios financieros." Suárez Dávila, Francisco. "Liberación, Regulación y Supervisión del Sistema Bancario Mexicano" Rev. Comercio Exterior, Vol. 44, No.12, diciembre de 1994, México, Pág. 1051.

39) Bouchain Galicia, Rafael. "Fragilidad Financiera y Crisis Bancaria en México" en Rev. Momento Económico, No. 97, Ed. I.E.E. UNAM, Mayo-junio de 1998, México, -Pag. 13.

Otro de los problemas importantes de la crisis bancaria fue la explosión de la cartera vencida, que se incrementó dado el brusco cambio de las variables macroeconómicas afectando a los deudores que, agobiados por la inflación, las altas tasas de interés y la recesión, tuvieron serias dificultades para cubrir sus compromisos financieros con los bancos.

De igual manera, puede señalarse que la excesiva liberalización y desregulación permitió que el sistema bancario viviera en un entorno de fragilidad financiera caracterizada por endeudamientos y compromisos financieros adquiridos con el exterior. Esto se debía a la visión sumamente optimista del futuro, a expectativas de progreso y bienestar que compartían empresarios nacionales y extranjeros, también, por su puesto, el propio gobierno y la administración pública.

Otros factores que condicionaron la crisis bancaria fueron las fallas atribuidas al proceso de privatización durante la gestión salinista:

- Los nuevos bancos - después de la privatización- estaban subcapitalizados y se -adolecía de un marco regulatorio adecuado; sin reglas ni procedimientos relativos a los derechos de los acreedores, a las leyes de quiebra y a la protección de los ahorradores.
- La concentración de la propiedad en unas cuantas manos, la participación de grupos financieros en la estructura accionaria de los bancos, el uso de dichos bancos para llevar a cabo operaciones con partes relacionadas y la realización de transacciones no celebradas en términos de mercado, en muchos casos distorsionaron la condición de los bancos.
- Se adoleció de un apoyo complementario en las actividades de supervisión y regulación por parte de las instituciones gubernamentales, de la Comisión Nacional Bancaria y de la Secretaría de Hacienda ... "Hacienda no reconoció las necesidades supervisoras y regulatorias de un sistema bancario privatizado, con el resultado de que muy pocas e insuficientes acciones fueron tomadas para prepararse para esto. Más aún, se tomaron muy pocas hasta 1994, tiempo en el cual ya había ocurrido un crecimiento explosivo de los créditos y el sistema era vulnerable a las presiones externas." 40)
- Asimismo, se entregaron instituciones a individuos sin experiencia bancaria; los bancos fueron subastados al mejor postor; la verificación de los antecedentes de los dueños y de los funcionarios de alto nivel de los bancos fue inapropiada; los bancos privatizados adquirieron una cartera que no pudieron auditar adecuadamente. Todo lo cual creó un ambiente más vulnerable al fraude, a que los nuevos propietarios pudieran llevar a cabo actividades bancarias que involucraran operaciones irregulares.

En tal estado de cosas, era inevitable que la crisis económica de finales de 1994 no impactara el sistema bancario llevándolo al extremo de paralizarlo, creando consecuencias graves sobre el sistema productivo nacional y la economía en su conjunto, lo cual fue diagnosticado por el gobierno:

"El proceso de quiebra de los bancos tendría entre otros efectos, los siguientes: elevación de las tasas de interés; mayor devaluación del tipo de cambio y un más amplio número de deudores morosos. Esto, sumado a las precarias condiciones del país a principios de 1995, hubiera hecho caer la economía en un círculo vicioso.

Lo más importante, sin embargo, es que las consecuencias sobre el aparato productivo del país, y por lo tanto sobre la actividad económica habrían sido desastrosas: proyectos de inversión detenidos por largo tiempo, cierre de bancos, quiebra de empresas, cancelación de millones de empleos y pérdida del patrimonio de los depositantes.

Es claro que un proceso como el descrito no se puede dejar a su última consecuencia: la desaparición del sistema bancario. En la actualidad no hay economía que pueda subsistir en ausencia del sistema bancario." 41)

Así las cosas, el rescate bancario, a través de la intervención del gobierno, fue justificado como la vía para proteger a la economía y la planta productiva. Esto implicaba la acción directa del Estado y también que este asumiría las cuantiosas pérdidas. Este costo, es decir, el costo fiscal, resultaría inevitable para Estado y sociedad, y fue visto como un recurso para evitar daños mayores a la economía.

Es así que la gestión gubernamental enfrentaba otra contingencia financiera, con lo que reducía sus alcances en términos de la administración del desarrollo, manteniendo políticas de corto plazo, es decir, sin la visión ampliada de un enfoque económico y administrativo necesario para la conducción del desarrollo nacional.

En este panorama de insolvencia e inminente quiebra del sistema bancario, la mayoría de las medidas que puso en marcha el gobierno mexicano se llevaron a cabo a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Cabe señalar que el Fobaproa fue creado para atender los problemas financieros de los bancos en forma aislada pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1994-95. Por ello el gobierno federal se vio en la necesidad de respaldar al Fondo, lo que representaría pagar un costo social muy alto por la crisis bancaria, con todo lo que este hecho implica en términos del crecimiento del producto y de la imposición de un costo para todos los habitantes del país.

"Lo que se propone ahora es repartir socialmente el costo de la crisis protegiendo al sector financiero. Los programas tendientes a fortalecer el sistema financiero señalan que ahora el único sector que recibe apoyos compensatorios es la banca el que se da a los deudores es una transferencia de ahorro público al sector financiero.

41) S.H.C.P. "Fobaproa ..." Op. Cit. Pág. 20

El resultado es un sector financiero que no ofrece claras garantías de promover el crecimiento y que no ha mostrado ser eficiente en los últimos tres lustros. Al respecto es necesario pensar en restablecer y redimensionar el sistema financiero, con el objeto de que atienda las necesidades de financiamiento locales y regionales de los productores del país." 42)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro fue diseñado para que todo el dinero de ésta índole captado por los bancos tuviera un respaldo financiero que garantizara su pago. Dentro de un esquema en el que el prestamista de última instancia es el Banco de México y, a través de su conducto, el gobierno federal. De esta forma los depósitos bancarios siempre han estado respaldados. En lo que corresponde a la banca, quien respalda sus operaciones ha sido el gobierno a través del Banco Central. De este modo, el que el banco cuente con los recursos necesarios como garantía para los ahorradores, es responsabilidad de las autoridades. Así, el Banco de México ha tenido la responsabilidad de administrar este fondo (Fobaproa), y llevar a cabo las operaciones necesarias, a fin de evitar que los problemas financieros puedan impedir a las instituciones bancarias cumplir con sus obligaciones.

"Precisamente esta situación es la que amparo a muchas instituciones bancarias y a los malos manejos del ahorro, pues al final las autoridades deberían entrar al rescate. En 1990 el Fobaproa se convirtió en el fideicomiso con lo que los bancos aportaban recursos para enfrentar contingencias. Posteriormente, cuando los recursos aportados fueron insuficientes, el gobierno comenzó a aportar recursos al fondo." 43)

A raíz de la crisis, en 1995, el gobierno inició el rescate bancario con la compra de cartera o créditos irrecuperables, con programas de apoyo a deudores y medidas de intervención y saneamiento de bancos. En un principio se estimó que el rescate acumularía un total equivalente a 8 por ciento del PIB. Cinco años después, al mes de noviembre de 1999, el monto del costo fiscal ascendió casi a 20 por ciento del PIB, esto es, 760 mil millones de pesos, y continúa creciendo, en la medida que tales pasivos pagan tasas de interés similares a las del mercado.

Ahora, con las iniciativas financieras propuestas por el Ejecutivo Federal, se busca consolidar la deuda del Fobaproa con la deuda interna del gobierno federal. El objetivo del gobierno es que al convertirse en deuda interna se prevea un manejo diferente, e iniciar un proceso de refinanciamiento para abaratar los costos y alargar los plazos de la deuda pública normal; así, esta se incrementaría a un 42.2 del PIB; 14 % más de lo que constituía hasta antes de consolidar los pasivos de la Banca.

42) Arroyo Ortiz, Juan Pablo. Op. Cit. Pág. 5

43) Rivieffo, Sandra.Gutiérrez, Anibal. "El Caso Fobaproa: Un Saldo más del Sistema Bancario" en Rev. Economía Informa, Ed. Fac. de Economía, UNAM, No.269, Julio -agosto de 1998, México, Pág. 5.

Dentro de las operaciones de intervención tenemos que Banco Unión fue primero intervenido por las autoridades financieras debido a los fraudes detectados, y después vendido a Promex. Otro caso importante de intervención por causas similares lo representa Banca Confía. Banca Cremi también fue intervenida por malos manejos antes de ser vendida a BBV-Probursa. Por su parte Banpaís, después de ser intervenido por las mismas razones, fue objeto de otra adquisición.

“Finalmente, es importante señalar que muy a pesar de la estrategia de “salvamento de los bancos”, los problemas no sólo persisten sino que se han amplificado, a lo cual se suman las presiones internacionales que pretenden ver resuelto el problema del Fobaproa. En este contexto la intención del gobierno de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda interna no hacen sino evidenciar la falta de control sobre la fragilidad financiera que aún sufren los bancos.” 44)

En suma pues, la crisis bancaria aparece más como un saldo rojo de la administración zedillista, que evidenció las imperfecciones de un sistema financiero privatizado, liberalizado y desregulado, que dio pie a administraciones fraudulentas, en el marco de una economía neoliberal mexicana que en los noventa acumuló más problemas que aciertos. Como en otros momentos, el Estado y su administración pública actuaron bajo la visión limitada de las circunstancias, sin la construcción de un marco económico firme.

Si bien se reconoce que la liberalización permitió flexibilizar e incrementar la competitividad, el costo, como en todos los ensayos liberalizadores, fue una mayor vulnerabilidad financiera, lo que puede ocasionar el surgimiento de crisis financieras, debilitando el margen de seguridad con que opera el sistema.

Se necesita, por lo tanto, fortalecer al sistema financiero y reforzar los mecanismos de supervisión y regulación para evitar una nueva crisis bancaria, y para crear las condiciones que permitan el financiamiento de proyectos de inversión productiva y enfrentar firmemente la solución de los problemas sociales, bajo el contexto de una economía que permita el desarrollo equilibrado de la nación, lo que va más allá de objetivos inmediatos o coyunturales. Se necesita, por lo tanto, que la administración pública enfoque en una nueva perspectiva y con mejores resultados los problemas económicos del país; en particular porque la gestión estatal no arroja signos de novedad o éxito social o económico que hagan ver como suficientes las reformas económicas emprendidas.

Ante los nuevos imperativos sociales como el desempleo y la pobreza extrema, la necesidad de constituir un marco de políticas integradas de desarrollo, en las que convergan las reformas económicas, social y política, se constituye en un punto de partida que la administración pública deberá definir, como requisito para enfrentar los retos de un nuevo siglo.

En el contexto de la realidad nacional, el mayor reto de México es eliminar la exclusión económica y la desigualdad social en que se encuentran millones de personas.

44) Bouchaïn Galicia, Rafael. Op. Cit. Pág. 14.

Ello requiere de una participación más social del Estado y la administración pública, y cuya gestión se aboque a construir un desarrollo sano, incluyente y equitativo; no sólo en función de las tasas de crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la salud de las finanzas públicas, sino también en los índices de bienestar. Se requiere también de voluntad política, de construir los consensos necesarios para lograrlo.

Por lo demás, la crisis bancaria y su rescate a través del Fobaproa ha significado un costo cuya carga para la administración pública está determinada en función del gasto público, -sobre todo el destinado para educación, empleo, salud, vivienda, etc.- ahora disminuido por el quebranto bancario. La crisis bancaria ha significado una escasez y un encarecimiento del crédito. La carencia generalizada de financiamiento bancario se ha convertido en un obstáculo para la recuperación de un crecimiento económico estable y sostenible. La falta de crédito ha significado una reducción en la capacidad de crecimiento, que se ha estimado del orden del 1% anual.

Lo anterior refleja, de alguna manera, la incapacidad gubernamental y de la administración pública para lograr la recuperación del sistema financiero y muestra, además, los límites del marco jurídico para resolver el problema. Los límites del marco jurídico generaron un alto grado de impunidad para algunos de los responsables de la crisis bancaria. Esta es, pues, la problemática del sistema bancario, cuyo funcionamiento normal -regulado y supervisado por la administración pública- debe permitir intermediar los recursos de la sociedad hacia los fines más productivos.

Por lo que respecta a la banca de desarrollo, esta también ha sufrido cambios importantes. La banca de desarrollo han sido instituciones de la administración pública con las cuales el Estado interviene para fomentar el desarrollo. Las propias imperfecciones e ineficiencias de los mercados, particularmente los del mercado financiero, hacen necesaria la intervención del Estado dando un papel activo a los banco de desarrollo en la promoción de la inversión, la modernización tecnológica y la capacitación en sectores de alta prioridad económica y social, los que de otro modo permanecerían marginados de los mercados financieros.

Sin embargo, a raíz de la crisis bancaria la banca de desarrollo también vio disminuida su capacidad para otorgar crédito. Nacional Financiera no ha podido canalizar crédito en condiciones razonables de costo y plazo para la gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas no exportadoras. La situación es complicada porque el 95% de los establecimientos productivos forman parte de la micro, pequeña y mediana industria, en donde se genera buena parte del empleo.

Por otro lado, la banca de desarrollo se le mantiene descapitalizada, sin el acceso a los recursos del Fobaproa que beneficiaron a la banca comercial. Por otra parte, la necesidad de equilibrar los presupuestos públicos induce a la supresión de subsidios y la canalización de menores recursos a los bancos de desarrollo.

En México, el conjunto de los bancos de desarrollo entre diciembre de 1996 y junio de 1999, redujo sus saldos en 25% en términos reales y en 30% los otorgados al sector privado. Este cambio coincide con el grave debilitamiento de la banca privada y la contracción del crédito al sector privado. De cualquier manera, lo importante a señalar aquí, es que no se puede prescindir de la banca de desarrollo, porque significaría debilitar a la administración pública con el desmantelamiento de instituciones que son necesarias, instituciones que cumplen un papel fundamental en las estrategias gubernamentales de desarrollo, sin las cuales difícilmente se puede aspirar a una sociedad más equitativa.

Finalmente, en la siguiente página se ilustra el costo fiscal del rescate bancario estimado en 1998.

CUADRO No. 6.2
COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO
AL SISTEMA FINANCIERO EN 1998

Programa	% del PIB¹	Miles de millones de pesos
Apoyo a Deudores	3.0	112.8
Intervención y Saneamiento ²	8.3	212.4
Compras de Cartera ³	2.6	98.3
Créditos Carreteros ⁴	0.5	18.8
TOTAL	14.4	542.3
(menos) Monto ya cubierto ⁵	2.5	94.1
Total no cubierto	11.9	448.2

FUENTE: S.H.C.P. "FOBAPROA. La Verdadera Historia." México, 1998, Pág. 42

- 1.- PIB estimado de 1998: 3, 762.8 miles de millones de pesos.
- 2 y 3.- De acuerdo con la fuente descrita, estas son operaciones relacionadas con las acciones del Fobaproa.
- 4.- Este monto se señala en el cuadro sólo con fines informativos
- 5.- Según la S.H.C.P. este monto incluye 80 mil millones de pesos de importe ya pagado de operaciones del Fobaproa.

CUADRO No. 6.3
COSTOS FISCALES ESTIMADOS DE CRISIS BANCARIAS

PAIS	PERIODO	COSTO (% DEL PIB)
Indonesia	1997-98	40
Corea	1997-98	27
Chile	1981-86	33
Japón	1997-98	30
Filipinas	1981-87	13
Venezuela	1994-98	17
España	1977-85	15
México	1995-98	14.4
Suecia	1990-93	4.3
E.U.A.	1980-92	2.4

FUENTE: Ibid. Pág. 25

Este cuadro se presenta sólo como ejemplos de cuánto ha costado el manejo de crisis bancarias en los años recientes en distintos países.

6.7 BALANCE GENERAL DE LA GESTION ECONOMICA EN LOS NOVENTA.

El presente apartado tiene como objetivo específico ofrecer algunos resultados que arroja la gestión económica del Estado y la administración pública mexicana, desde la perspectiva de su capacidad mostrada para generar crecimiento económico y promover el desarrollo social.

Como ya hemos descrito en esta investigación, la inviabilidad del antiguo modelo económico finiquitado en 1982, dio origen al surgimiento de un nuevo modelo caracterizado por el fuerte impulso a la economía de mercado. Por ello, desde el momento mismo en que aparecieron en escena los primeros programas de estabilización, los instrumentos del ajuste neoliberal estuvieron dirigidos a constreñir y menguar las capacidades y funciones económicas del Estado; a liberalizar los mercados internos; a abrir la economía al exterior y a desregular en forma plena los flujos de capital desde y hacia la economía nacional modificando las funciones económicas del Estado, a la vez que apoyaba la liberalización y privatización de la economía en concordancia con las tendencias aperturistas y de globalización de la economía mundial.

Bajo este enfoque, se esperaba dar respuesta satisfactoria a los problemas esenciales del desarrollo económico: lograr el crecimiento sostenido, generar empleos y mejorar los niveles de vida de la población. Los resultados, sin embargo, tuvieron el efecto contrario.

“En el período 1983-1997 el crecimiento del PIB fue de 2.6% promedio anual, prácticamente igual, 2.04%, que el aumento de la población, lo que dio lugar a un estancamiento del ingreso per cápita y a una mayor inequidad en la distribución del ingreso. En 1994 10% de los hogares más ricos se apropió de 38% del total de ingresos, lo que representó una caída de 5% en el ingreso correspondiente a los hogares del estrato medio, en tanto que los más pobres perdieron 1%.” 45)

Si se hubiese mantenido las tendencias históricas del crecimiento registrado hasta finales de la década de los 70, actualmente el tamaño de la economía mexicana sería 112% superior y el PIB per cápita 78% mayor. No se hubiera tenido una devaluación del peso frente al dólar del orden de 64 mil %; ni la inflación hubiera acumulado 243 mil %. Tales hechos representan una pérdida de capacidad productiva y de ingresos asociada al cambio del patrón de desarrollo adoptado a principios de los ochenta.

Por lo que se refiere a la producción por sectores, esta ha sido débil. Entre 1971 y 1981 el producto agropecuario aumentó 41 %; el industrial 106% y el comercio y los servicios, 109 %. En contraste, de 1982 a 1997 el producto agropecuario creció 12 %; el industrial 10 % y el sector terciario formal 14 %.

45) Gutiérrez Garza, Esthela. “Desafíos del Modelo Económico Mexicano.” Rev. Comercio Exterior, Vol. 49, No. 3, México, Marzo de 1999, Pág. 283.

“El decaimiento de la producción es resultado de un dramático proceso de desinversión, explicado por cinco factores principales: el descenso del ingreso real y, por ende, del consumo efectivo de la población; la caída del ahorro interno; el aumento de la transferencia de recursos al exterior; el dismantelamiento de la capacidad productiva del sector público –un auténtico proceso de desindustrialización - y el impacto de las políticas macroeconómicas finalmente restrictivas de la rentabilidad de las actividades productivas disociadas de los mercados externos.” 46)

Pese a la privatización de la economía y su apertura a los flujos internacionales de comercio y capitales, la inversión privada, que en el nuevo esquema económico se suponía sería el motor del crecimiento, no ha tenido un desempeño favorable. La formación de capital privado alcanzó un máximo histórico de 15.8% en 1992 para situarse, al cierre de 1996, en 13.5% del PIB, es decir un nivel similar al de los setentas.

“De otra parte, en los últimos 15 años en tanto que las exportaciones crecieron a un ritmo de 10.6 % anual, las importaciones lo hicieron a razón de 11 %. Es decir, el aumento de las compras ha superado el de las ventas, por lo que el saldo neto de la apertura comercial resulta adverso para los mexicanos, no sólo en términos del flujo de divisas sino, particularmente, porque el crecimiento “hacia fuera” castiga la producción para el mercado interno y transfiere hacia el exterior los efectos multiplicadores sobre el empleo, el ingreso y el ahorro.” 47)

Por lo que se refiere a la conformación empresarial, es importante señalar que la actividad exportadora del país se concentra en nomás de trescientas empresas que se han beneficiado de los profundos cambios que ha experimentado el país y participan en los circuitos internacionales y del acceso y control del capital financiero, así como cooperan de los eslabonamientos productivos y las alianzas estratégicas con empresas multilaterales. En el otro extremo, se ubican la micro, pequeña y medianas empresas que sobreviven como abastecedoras de la gran industria nacional, y que han enfrentado dificultades de permanencia, crecimiento y desarrollo, lo que ha impedido la conformación de cadenas productivas y redes sociales industriales dificultando la integración de la estructura productiva. La administración pública no ha sido capaz de diseñar una política industrial activa de apoyo a la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa que las impulse a la competitividad y desarrollo propio, como base para la integración de un mercado nacional más dinámico.

46) Labra Manjarrez, Armando. “ A la Mitad del Sexenio. ¿Nueva Economía Mexicana Neoliberal? Rev. El Economista Mexicano, Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. 1, No. 4, México 1997, Pág. 174.

47) Ibid. Pág. 176.

“De 1985 a la fecha una industria protegida, con un elevado nivel de estímulos y regulaciones, una significativa participación directa e indirecta del Estado y una orientación fundamentalmente hacia adentro, se ha visto sujeta a un proceso drástico de apertura comercial, competencia internacional, desregulación, eliminación de incentivos fiscales y financieros, privatización y orientación al mercado. No hay duda de que la mayor parte de estos cambios era inevitable, frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y a las transformaciones políticas, económicas y tecnológicas que ocurrieron en el mundo, que establecieron un nuevo paradigma, una nueva tendencia internacional. México no podía aislarse de ellos.

No obstante, debe reconocerse también que existe inconformidad de muchos empresarios y particularmente de la pequeña y mediana empresa: 1) por el deterioro del mercado interno; 2) por el privilegio que se ha dado a los agregados macroeconómicos frente a las ramas industriales y a las empresas, y 3) por la ausencia de políticas y de medidas de apoyo a la reestructuración y modernización industrial, a la par que avanzaban la apertura comercial y la desregulación.” 48)

En lo que se refiere al empleo se ha observado la insuficiente capacidad de absorción de la fuerza de trabajo del llamado sector formal de la economía. “La población desempleada, la que trabaja sin percibir ingresos y la ocupada que percibe menos de un salario mínimo legal, constituye 38% de la PEA, lo que muestra el retroceso social del mercado laboral y el fracaso de la política de empleo. En el lapso de 15 años no ha sido posible consolidar una política de empleo que atienda las necesidades de trabajo de la población ni tampoco una política de ingresos que permita satisfacer los requerimientos básicos de las familias. Es así que 38% de la población se encuentra en una situación socioeconómica por demás difícil. No sólo se trata de una década perdida, sino de una generación perdida que no encuentra espacio ni pertenencia en la economía y la sociedad mexicana...” 49)

Lo anterior viene a ser consecuencia directa del lento crecimiento económico y del proceso de desinversión y desindustrialización. Otro dato importante es el desplazamiento de la población ocupada hacia la economía subterránea. Se calcula que el 33% de la población económicamente activa (PEA) está ocupada en el sector informal, es decir que ahí laboran más de 12 millones de personas.

“Cabe hacer algunas consideraciones sobre la evolución de los trabajadores asegurados en el IMSS, cuyos datos suelen utilizarse de manera frecuente como indicador representativo del empleo en el sector formal de la economía. Aún excluyendo a los estudiantes que se registran como “asegurados”, el crecimiento de los asegurados permanentes ha sido dinámico, del orden de 3.4 % en los últimos 15 años.

48) De María y Campos, Mauricio. “Empleo, Política industrial y Pequeña y Mediana Empresa en México. Necesidades de una Nueva Visión para el Siglo XXI”. Rev. El Economista Mexicano: Los Retos de la Sobrepoblación. No. 1, México, 1999, Pág. 83-84.

49) Gutiérrez Garza, Esthela. Op. Cit. Pág. 284.

No obstante, en el último quinquenio el aumento es más bien modesto, de apenas 0.6 %, de manera que en términos absolutos el saldo neto arroja la creación de solamente 333 mil 200 plazas permanentes. Es pertinente advertir que los trabajadores registrados en el IMSS representan apenas una cuarta parte de la población económicamente activa del país.” 50)

En lo que se refiere al poder adquisitivo salarial, este ha observado un dramático proceso de deterioro, dado el rigor con que se ha aplicado la contención salarial en México. Comparados contra niveles salariales de 1982, el salario mínimo redujo su poder adquisitivo en casi 70 %; y los salarios contractuales en 59%. En la última década el salario mínimo decreció a un ritmo de 5.7 % anual; y los contractuales a razón de 3.6 %.

En materia de distribución del ingreso, se observa una mayor participación de cada vez menos dueños del capital en el ingreso nacional; y el reforzamiento de la inequidad social, esto es, el aumento de mexicanos con menos o ningún ingreso. En 1984 el 20 % de la población con mayores ingresos registró una participación de 50 % en el ingreso nacional y para 1996 dicha participación se incrementó en 54 %. En el mismo lapso, el 80 % de la población con menos ingresos vio disminuir su participación en el ingreso nacional al pasar de 50 % a 46 %.

En suma, los resultados que arroja el desempeño económico del Estado a través de la administración pública en más de una década no son satisfactorios, pues ha habido estancamiento productivo, crecimiento del desempleo y concentración del ingreso. En los años recientes se puede observar que si bien ha habido crecimiento económico, -en 96, 97 y 98 el PIB fue de 5.1 %, 6.8 % y 4.8 % respectivamente- este apenas compensa los niveles de actividad económica de 1994.

Para los responsables de las finanzas públicas siguen siendo objetivos prioritarios el control de la inflación, la estabilidad del tipo de cambio, el control del déficit público, que el saldo comercial sea positivo y que la cuenta corriente se sitúe en niveles deficitarios manejables, además de la continuidad en las políticas de desregulación, privatización y de nuevas relaciones comerciales. El problema es que estos propósitos no desembocan en políticas públicas de desarrollo que permitan, efectivamente, elevar los niveles de bienestar social. Es evidente la desarticulación, en estos términos, de la política económica y la política social. De ahí, que sea prioritario reforzar la función social del Estado como una forma de garantizar la viabilidad del crecimiento económico y la gobernabilidad, mediante políticas y estrategias que compensen los impactos negativos de la economía de mercado.

“En su formulación más general, la idea de articulación de políticas se refiere a la necesidad de que la política económica se traduzca en más empleos y libere recursos crecientes para financiar el gasto social, lo que implica un crecimiento económico dinámico y consistente en el tiempo. En forma complementaria, la articulación supone que la política social genere capacidades individuales y sociales que incidan en el crecimiento de la productividad y fortalezcan el proceso de crecimiento.” 51)

50) Labra Manjarrez, Armando. Op. Cit. Pág. 178.

51) Carrasco Licea, Rosalba. “Política Social y Empleo.” rev. El Economista Mexicano. Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. 1, No. 4, México 1997, Pág. 152.

Continuando con nuestro balance, hay que señalar que en 1988 otro evento externo evidenció los riesgos de vulnerabilidad de la economía mexicana: una nueva caída de los precios internacionales del petróleo. Si bien se estima que las exportaciones petroleras de México representan actualmente 12 % del total exportado, con respecto a las finanzas públicas, estas siguen manteniendo una alta dependencia de los ingresos petroleros. En 1977, antes del "boom" petrolero, este tipo de ingresos representaba 20 % del total de ingresos del presupuesto público, y alcanzaron el nivel más alto en 1993 con 51 % y disminuyeron posteriormente para colocarse en 37 % en 1997.

Así, la tarea de reducir la dependencia de una materia prima, y con ello disminuir la volatilidad del marco macroeconómico, es todavía una asignatura pendiente. Esta situación se ha hecho patente en los primeros meses de 1998: ante la reducción de los precios del petróleo se han tenido que realizar dos ajustes presupuestales sucesivos, para mantener las previsiones de los criterios de política económica para 1998. El ajuste se ha dado de forma tradicional: afectando el gasto y no el ingreso, repercutiendo sobre el presupuesto de sectores estratégicos para el desarrollo nacional, como los gastos en educación, los cuales han sufrido un fuerte recorte." 52)

De lo cual se desprende que la reforma estructural ha sido incompleta, y que uno de los pilares del Estado, el sistema de ingresos públicos, se encuentra debilitado. Baste decir que los ingresos tributarios de México son de los más bajos del mundo, en 1997 apenas representaron 9 % del PIB. Estos ingresos se comparan negativamente con lo que acontece a nivel mundial, pues países del nivel de ingreso por habitante similar al de México (de 3 mil a 8 mil dólares anuales), cuentan con sistemas fiscales más eficaces. Brasil cuenta con ingresos tributarios de 17.5 % del PIB; Sudáfrica, 24.7%; la República Checa, 38 %; Uruguay, 32 %; Grecia, 26 % y Corea del Sur, 18.1 %. Estos datos nos llevan a concluir que la solidez y la modernización de la economía están todavía lejos de alcanzarse; los ingresos públicos son débiles y a ello ha contribuido una elevada evasión fiscal.

"Sin embargo, vale la pena pagar el costo político de una reforma fiscal, puesto que a largo plazo se reduce la volatilidad de los ingresos públicos y se consolidan las posibilidades de un programa de gasto más ambicioso que permita ir atendiendo la infinidad de rezagos que existen en el país en materia de desarrollo social y de infraestructura. Es necesario abrir esa discusión con el fin de alcanzar un sistema de ingresos públicos que no dependa de las materias primas y que dé suficiencia de ingresos al sector público para garantizar un desarrollo sostenido del país." 53)

Con respecto al problema grave de la pobreza, los saldos son los siguientes: En 1980 se calculó que había en el país 32 millones de pobres, y en 1998 se calcularon 50 millones, que indica un aumento de 55.7 %, lo que representa un crecimiento porcentual mayor al del conjunto de la población (44.2 %) durante las dos últimas décadas. Lo cual significa que la administración pública ha acumulado un gran déficit en lo que a generación de bienestar social se refiere.

52) Ruiz Duran, Clemente. "La Necesidad de Despetrolizar las Finanzas Públicas". Rev. Economía Informa, Ed. Facultad de Economía, UNAM, No. 267, Mayo de 1998, México, Pág. 22.

53) Ibid. Pág. 23.

“Noticias recientes en la prensa indican que en los últimos 11 años el número de mexicanos en extrema pobreza creció 84 %. Quienes viven con menos de ocho pesos diarios, aumentaron de seis millones a casi 13 millones. Aproximadamente la tercera parte de la clase media se convirtió en pobre. Los pobres en general, que hasta hace unos años representaron el 35 % de la población, ahora son casi la mitad —49 millones— de los mexicanos.” 54)

Es evidente que en este grupo de la población se dan las grandes repercusiones sociales del subdesarrollo. Este grupo de la población ha sido marginado en la obtención de los satisfactores mínimos para un nivel de vida medianamente decoroso. Todo ello indica que el número de pobres continúa creciendo, y sus repercusiones sociales también, no así los programas que deben incidir en un mejor desarrollo económico y social del país.

“El problema fundamental es que lo social, en general, y el combate a la pobreza, en particular, son añadidos secundarios a una política económica que propicia la concentración del ingreso y multiplica la pobreza. Y todo ello sin lograr el crecimiento.

La principal limitación reside en que lo social ha permanecido sistemáticamente a la zaga de la política económica y se ha supeditado a ella.

La tarea hoy —como lo ha sido antes— es la de combinar crecimiento económico con justicia social. No lo hemos logrado. Inclusive nos hemos alejado de ello.” 55)

Por otra parte, en los últimos años se ha observado un proceso de recuperación en los niveles del presupuesto social, que entre 1997 y 1998 se ubicó en alrededor del 9 % el PIB y representó más del 56 % del presupuesto programable total del gobierno federal. Este volumen de gasto es aún insuficiente tomando en consideración la magnitud y amplitud de las necesidades sociales por satisfacer. A ello habría que agregar las estimaciones del Consejo Nacional de Población que calcula una población de aproximadamente 130 millones para el año 2030, con lo que ello sugiere de recursos y satisfactores.

Si a lo anterior agregamos que con la población actual, su crecimiento proyectado para los próximos años, si se contara con una tasa sostenida del crecimiento del PIB del 5 por ciento anual, se tomarían alrededor de 20 años para duplicar el ingreso por persona. Por cada 5 años que se quisiera acortar el plazo para alcanzar esa meta, se tendría que hacer un esfuerzo extraordinario para aumentar el crecimiento del producto nacional en por lo menos un punto porcentual más cada año en promedio. El PIB per cápita se estimaría en el año 2025 apenas similar al que hoy tienen Israel, España y Hong Kong. Si la administración pública repitiera la experiencia económica de los últimos quince años, el nivel de vida estará aproximadamente igual que el actual.

54) Martínez Manautou, Jorge. “Repercusiones Sociales de la Sobrepoblación.” *El Economista Mexicano*. México: Los Retos de la Sobrepoblación. Ed. Colegio Nacional de Economistas, No. 1, México, 1999, Pág. 30

55) *Ibid.* Pág. 34.

En estas condiciones, el reto económico y social del Estado mexicano es de una magnitud extraordinaria, tanto para generar las bases de una economía con posibilidades de crecer sostenidamente, como para proporcionar los satisfactores básicos que demanda la sociedad. De la misma manera, de gran relevancia será la labor titánica que tendrá que desempeñar la administración pública; primero, para conformar las estructuras administrativas públicas que hagan compatible la gestión económica con el desarrollo social y ; segundo, para generar los bienes públicos indispensables que exige una creciente demanda social: salud, educación empleo, vivienda, cultura, etc.

Finalmente, bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo la gestión económica continuó abocándose a perseverar en la estabilidad macroeconómica:

- 1) finanzas públicas sanas;
- 2) estabilidad financiera;
- 3) crecimiento económico;
- 4) control de la inflación;
- 5) nuevas relaciones comerciales;
- 6) fomento a las exportaciones; etc.

Sin embargo en materia de desarrollo social los avances han sido insuficientes y están lejos de revertirse la injusticia y la inequidad, más cuando se perciben desequilibrios entre - regiones y sectores poblacionales.

Lo anterior nos hace pensar que la actuación de la administración pública en el ámbito económico no ha sido tan acertada como hubiera de pensarse, al juzgar por los resultados presentados y el cúmulo de las necesidades económicas y sociales del país. En términos generales, el modelo económico de México no ha logrado un crecimiento por arriba de las necesidades de la población. Los descalabros económicos, las manifestaciones de pobreza y la desigualdad no hablan precisamente de las acciones de un buen gobierno, sino de desaciertos en las decisiones y políticas gubernamentales ligadas a la propia actuación de la administración pública. Para Saúl Trejo Reyes, -en las últimas décadas, en México se ha deteriorado significativamente la eficacia gubernamental, entendida como la capacidad para responder a las demandas cambiantes de la sociedad y a la vez para conducir el proceso de cambio del país; por lo que es prioritario recuperar dicha eficacia, como elemento central de sustento de la gobernabilidad. El deterioro en la capacidad gubernamental de respuesta puede medirse en la persistencia de los problemas de pobreza, subempleo e insuficiente acceso a la salud, la educación, la vivienda, etc.

"Las diversas acciones de gobierno, si bien útiles en lo inmediato, no han constituido piezas de una estrategia general de solución. El carácter fraccionado de la acción gubernamental no ha podido superarse, a pesar de los reiterados esfuerzos desde los años cincuenta, orientados a dar un sentido integral a dichas acciones. A esta insuficiencia de las acciones gubernamentales deben agregarse las fluctuaciones sexenales en la orientación e intensidad de las políticas y la variación en las prioridades gubernamentales. La evolución internacional, tecnológica, financiera y comercial, que se acelera a partir de los años cincuenta, no se ha considerado en el diseño de estrategias nacionales de largo plazo ...

El retraso para adecuar las políticas económicas y sociales a fenómenos como el crecimiento demográfico, la urbanización, el cambio tecnológico acelerado o la creciente demanda de empleo, significó el deterioro gradual de las percepciones sociales acerca de la capacidad del gobierno para conducir el avance a mayores niveles de ingreso y hacia una sociedad más equitativa." 56)

Así pues, la eficacia de las acciones gubernamentales, y, por tanto, de la administración pública, ha sido baja en términos de la capacidad mostrada para resolver las demandas sociales y económicas de la población. En el momento actual, es indispensable replantear las políticas nacionales de desarrollo; en este sentido, salud, empleo, educación, vivienda, son prioritarios. No sólo porque son demandas sociales amplias, sino porque el avance en su solución al mismo tiempo mejoraría la percepción y la capacidad para avances futuros.

"Muchos factores han contribuido al deterioro de la eficacia de la acción gubernamental. Pueden citarse aquellos ligados al personal de la administración pública y, por otra, los factores sustantivos, materia de las decisiones y políticas gubernamentales. A futuro, es importante privilegiar la experiencia del personal de la administración pública. Diversas medidas como el servicio civil de carrera, así como la especialización del personal son fundamentales. Asimismo, a fin de mejorar la calidad de las decisiones, es fundamental acercar las decisiones al nivel concreto en que se operan. Es decir, en la medida en que estados y municipios, así como órganos desconcentrados de la administración pública federal tengan mayor injerencia en la toma de decisiones, será posible mejorar los resultados. Sobre todo, se pueden adecuar las respuestas gubernamentales a situaciones reales altamente cambiantes." 57)

Debemos decir, entonces, que el desarrollo no es un proceso automático y que demanda de acciones promotoras de la administración pública, que procuren las condiciones para una actividad económica eficiente y redistributiva. Se trata, de alguna manera, de contar con los recursos más inteligentes para promover el desarrollo. Debemos considerar también, que los éxitos o fracasos en el desempeño económico, político y social, están determinados por la eficiencia y calidad de las instituciones que forman la administración pública, por lo que se requiere de instituciones sólidas que eleven los índices del desempeño gubernamental, que sepan inculcar credibilidad en las acciones y transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Como condición necesaria para ir atendiendo las necesidades sociales acumuladas durante décadas.

Dentro de este balance, resaltan las negociaciones comerciales que el Estado mexicano ha tenido con diversos países del mundo, ello se inscribe dentro del proceso de internacionalización de la economía que impulsa la apertura comercial. La administración pública ha sido el instrumento para llevar a cabo este proceso. En este sentido, la importancia de las relaciones económicas se justifican en términos de los flujos de comercio, inversión y tecnología necesarios para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos, además de participar en el proceso de globalización.

56) Trejo Reyes, Saúl. "Respuestas Gubernamentales Ante el Contexto Económico y Social. Rev. El Mercado de Valores. Año LIX, diciembre de 1999, México, Pág. 99.

57) Ibid. Pág. 106.

En esta perspectiva, desde los años noventa, la administración pública – a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial – ha desarrollado una activa política comercial con la firma de acuerdos comerciales que forman parte de una política general de promoción de las exportaciones, y de la estrategia de diversificación de las relaciones de México con el exterior.

Este proceso se desarrolla en el marco de la globalización que ha dinamizado los vínculos a partir de la caída de barreras aduaneras en combinación con la especialización económica, la multiplicación de acuerdos comerciales bilaterales, la consolidación de áreas subregionales. En estos mecanismos, junto a las transformaciones industriales, la lucha por los mercados y los recursos financieros, han contribuido al impulso de los intercambios comerciales a nivel mundial.

En muchos casos la liberalización comercial de México va acompañada por algunos elementos de cooperación en el ámbito de la infraestructura física, de la promoción y facilitación de inversiones mutuas, del intercambio de servicios, de normas de política comercial, de cooperación científica y tecnología y otros elementos de cooperación económica y sectorial. Se puede inferir que la liberalización comercial ha sido un factor determinante para el desarrollo de las economías a nivel internacional, y que el gobierno mexicano ha asumido esta política basada en la perspectiva generalizada de que el libre comercio se constituye en un instrumento más para el desarrollo de México. Además de necesario para la captura de crecientes flujos de comercio e inversión. La administración pública ha cumplido con ese papel negociador y de integración económica y comercial con países de diferentes regiones del mundo.

De esta manera, México cuenta hoy con diversos tratados comerciales celebrados con América Latina, como es el de su incorporación al Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela, que entró en vigencia en enero de 1995; Con Chile en 1992; con Bolivia en 1995; Con Costa Rica en 1995; con Nicaragua en 1998; con el Triángulo del Norte de Centro América, integrado por Guatemala, Honduras y el Salvador en junio del 2000; además de mantener negociaciones con el Mercosur, Panamá, Ecuador y Perú; con América del Norte, Estados Unidos y Canadá en 1994; Con la Unión Europea, compuesta por 15 países miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia) firmado el 23 de marzo del 2000; y con Israel el 28 de junio del 2000; además de convenios de cooperación y participación con la Cuenca del Pacífico.

"Con la creación de la primera zona trasatlántica de libre comercio, México se convierte en el único país del mundo con acceso preferencial y seguro al mercado global más grande, la Unión Europea; al segundo y más dinámico, Estados Unidos; al cuarto país importador del mundo, Canadá; y al creciente mercado latinoamericano, donde México ha celebrado tratados de libre comercio con nueve países, la red más extensa de la región. Las empresas mexicanas tienen acceso, en condiciones sin paralelo, a un mercado con 850 millones de consumidores, que suman el 57% de la economía mundial." 58)

58) Blanco, Herminio. "El Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM): Pieza Clave en la Estrategia Económica de México." *El Mercado de Valores*. Año LX, Junio del 2000, México, Pág. 6.

No obstante, en los hechos, la apertura comercial ha traído consigo algunos resultados negativos porque ... "no ha impulsado el proceso de modernización buscado, por lo que los resultados han sido en detrimento de la planta productiva nacional y del sector externo. No ha habido capacidad de respuesta de la planta productiva frente al proceso de competencia generado por las importaciones, donde las importaciones de bienes de capital no han logrado modernizar la industria nacional, para incrementar la productividad y así dinamizar exportaciones y restringir importaciones, y con ello corregir el déficit del comercio exterior, evidenciándose que no existe capacidad autorreguladora de la industria manufacturera." 59)

Como hemos apuntado, es aun reducido el número de grandes empresas nacionales y extranjeras quienes están en posibilidades de competir y generar exportaciones; mientras la mayor parte de la industria mexicana no tiene condiciones de productividad y competitividad para encarar la competencia externa y beneficiarse de los acuerdos comerciales; tampoco cuentan con las condiciones financieras y tecnológicas para reestructurarse y modernizarse, que les permita ubicarse dentro de los altos niveles de la productividad y competitividad internacional.

Como nota final, de acuerdo a datos del Banco de México, al cierre de 1999 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de 14,153 millones de dólares y el déficit de la balanza comercial de 7,914 millones de dólares. Este hecho puede interpretarse como una falla de la administración pública y de la capacidad gubernamental para corregir el sector externo y para elevar la productividad general de la economía. La reducción del déficit requiere de una participación más efectiva de la administración pública para elaborar una política industrial, capaz de modernizar el aparato productivo y de volver la producción más eficaz y competitiva a nivel internacional. Sobre todo porque la nueva realidad económica impone que el Estado mexicano compita con otros Estados en una economía de mercado globalizada; y hay también la necesidad de que la administración pública responda a las condiciones prevalecientes de la universalización de la economía, el desarrollo tecnológico y la interdependencia comercial. De nueva cuenta, la eficacia de la acción gubernamental y de sus instituciones es un factor importante para explicar el desarrollo económico y su adaptación a la realidad cambiante; es un factor que explica porque los Estados reforman sus instituciones políticas y administrativas.

"Mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias es una de las más importantes preocupaciones y un tema obligado de la agenda del nuevo desarrollo. Buenas instituciones y políticas en educación, salud, medio ambiente, mejoramiento del gobierno, infraestructura física, y de apoyos financieros no serán un lujo, sino una necesidad. Sin ellas el crecimiento sería una quimera y el desarrollo, inalcanzable ...

59) Huerta, Arturo. "Hacia una Estrategia Económica Alternativa" en López Díaz, Pedro. (Coord.) México: Reforma y Estado Ed. I.E.E. UNAM, México 1996, Pág. 252.

Mejorar la competencia del gobierno, afinar los mecanismos para controlar y premiar su papel es un imperativo. Ciertamente, no sólo es una exigencia que surge de las necesidades de un Estado más eficiente, sino también una consecuencia de las restricciones financieras y fiscales que enfrenta el gobierno y también de una globalización más exigente que no admite excepciones." 60)

60) Ayala Espino, José. "Instituciones y Desempeño Económico." El Mercado de Valores. Año LIX, Octubre de 1999, México, Pág. 11.

6.8 LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La perseverancia en los programas de ajuste y reestructuración económica, si bien arrojan momentos de estabilidad macroeconómica, que ciertamente constituye la base para el crecimiento económico, esta no es suficiente para que de manera directa se genere el bienestar y la equidad. En un contexto de economía de mercado, de cambios generados por la globalización, y de la mayor complejidad de los problemas económicos, sociales y políticos de todo tipo, las formas de intervención del Estado y la administración pública en la vida económica y social se redefinieron, hasta llegar al acotamiento de que el Estado debería centrar su atención exclusivamente en fijar el marco regulatorio para favorecer el establecimiento de un ambiente económico de competencia.

Irónicamente, en el marco de la globalización y de la modernización, hoy se reconoce que reducir la actividad estatal no conlleva al logro de equilibrios económicos y sociales, principalmente para los países en vías de desarrollo, y que en este contexto de complejización, la actividad estatal deberá ser mayor y más eficiente. Lo cual significa que aún cuando se dependa en alto grado de los mecanismos de mercado, al Estado le seguirá correspondiendo el irrenunciable papel de regular la actividad económica y propiciar el desarrollo social.

La propuesta, entonces, debe girar en torno a un Estado socialmente necesario y económicamente eficiente, y de una administración pública cuya actuación sea clara y responsable en la coordinación de esfuerzos nacionales para la promoción del bienestar y del desarrollo con equidad.

"El mercado carece de visión de la nación. Por ello, la participación del Estado es esencial en el proceso de desarrollo. Existen funciones que no puede atender la iniciativa privada pues competen a la gestión pública como el cuidado del ambiente, la planeación urbana, el desarrollo de la infraestructura, la educación, la salud y la seguridad. No se trata de instaurar un Estado mínimo, sino eficiente y visionario que contribuya al buen funcionamiento de la economía de mercado, es decir, un Estado promotor del desarrollo." 61)

La idea del Estado promotor del desarrollo sugiere la concepción de un Estado que asume un rol estratégico en su misión de administrador, conductor y rector de políticas integradas, en los campos social, político y económico, para el logro del crecimiento económico y el bienestar social. En este sentido, se acepta que la reforma del Estado no es pasar de un sistema económico basado en una economía estatista, a una economía de libre mercado con un Estado reducido. La necesidad de la reforma implica revitalizar al Estado para que juegue un nuevo papel en una economía y sociedad en cambio constante.

61) Gutiérrez Garza, Esthela. Op. Cit. Pág. 288

Se trata de abrir paso a un nuevo Estado promotor del crecimiento y del desarrollo con la participación de la iniciativa privada, pero bajo una política de concertación sobre objetivos, metas y estrategias en materia económica bajo la mano promotora del Estado. También se trata de que el Estado sea capaz de reformar sus instituciones para atender sus responsabilidades sociales, como movilizar recursos para luchar contra la desigualdad. En estos propósitos, el Estado debe hacer avanzar los intereses sociales y fomentar mercados, no suplantándolos sino complementándolos. En este aspecto, la experiencia de los países del Sudeste asiático nos muestra que la modernización de sus economías no fueron producto de la mano invisible del mercado, sino de la capacidad institucional del Estado para fomentar mercados a través del establecimiento de alianzas con sus empresarios.⁶²⁾ Es decir, a través del Estado el mercado hizo más eficiente su funcionamiento, y dotó al Estado de los recursos para la prestación de los bienes públicos.

Esta nueva concepción plantea que el Estado asuma un papel más estratégico para establecer la dirección del desarrollo y modelar políticas que sean una expresión coherente de este. Esta visión promotora estratégica no se basa en una intervención de mano fuerte en la economía, tampoco en una intervención directa del Estado en la actividades productivas. Lo que se está planteando es más bien la construcción del marco de desarrollo dentro del cual la sociedad civil y el sector privado asuman una responsabilidad funcional por la preponderancia de las actividades económicas y sociales.

En el mismo sentido, al Estado competiría la construcción del medio ambiente macroeconómico favorable, la creación de una infraestructura física adecuada -como transportes y comunicaciones-, políticas para motivar la capacitación de una fuerza de trabajo con habilidades, y sobre todo, una infraestructura institucional adecuada que dé cauce a una gestión gubernamental dinámica en donde se incluya el sistema legal, el sistema financiero, promoción de las exportaciones, apoyo tecnológico y la inversión necesaria en capital humano.

La función productiva del Estado no tiene que ver, por lo tanto, con la intervención directa, sino con la necesidad de la integración de políticas para el desarrollo a través de los instrumentos e instituciones con que el Estado cuente. Tampoco se trata de caer en la sobreprotección al sector privado, sino de explorar una relación con responsabilidad comunes para apoyar el desarrollo industrial, reconociendo que la globalización impone mejorar la competitividad, el crecimiento y la calidad de la producción y de las exportaciones.

62) "Una lectura cuidadosa muestra que en esos países el sector público desempeñó un papel crucial al definir la estrategia de crecimiento e instrumentarla mediante el fomento de la iniciativa empresarial y la asignación de los factores en una dirección preestablecida.

Japón, Corea y Taiwán no son ejemplo de la "mano invisible", sino más bien de una elaborada intervención estatal en diversas esferas, incluida la selección de los sectores (u orientación de la política económica hacia objetivos específicos), el financiamiento, la protección, la promoción de las exportaciones y el desarrollo del capital humano." Teitel, Simón. "¿Que Estrategia de Desarrollo Debe Adoptar América Latina?" Comercio Exterior, Vol. 45, No. 9 septiembre de 1995, México, Pág. 691.

No se trata del papel intervencionista de la economía "hacia adentro", identificado con la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Pero tampoco de perseverar en el papel mínimo del Estado, identificado con el comercio y la liberación del mercado regido por la mano invisible del período neoliberal a partir de los ochenta. Es más bien un estilo catalítico que requiere de mecanismos flexibles promovidos por la mano visible del Estado – la administración pública - en su interacción con la sociedad.

Necesariamente también requiere de una profunda reforma administrativa para un manejo responsable del sector público y programas ambiciosos en la reforma y en el fortalecimiento del servicio civil. Esto resulta fundamental para dotar al Estado de mejores instituciones para la gestión de sus políticas, a partir de una administración pública profesionalizada con genuino espíritu público.

"Al mismo tiempo, el sector público debe perfeccionar sus operaciones y la eficiencia de sus iniciativas. Será preciso, para ello, reformular las prioridades de la función pública y reformar considerablemente la administración, para que incluya formas de reclutamiento y de remuneración competitivas. Se requiere un nuevo cuerpo de funcionarios que sepan inculcar confianza en el funcionamiento del Estado..." 63)

No hay que perder de vista el carácter y la visión social del Estado como compromiso irrenunciable con el bienestar general. Esto significa contar con una política social que la administración pública implemente, conduzca, controle y evalúe, atendiendo a los objetivos del desarrollo, los graves rezagos sociales acumulados y, simultáneamente, de respuesta a los desequilibrios y desigualdades que han generado la transición económica. Una política social, que por su vinculación con la estrategia de crecimiento económico, sea parte de una respuesta integral objetiva a las demandas sociales, en suma, un Estado social activo que trascienda el horizonte sexenal y que supere las visiones paternalistas y verticales, como condición para afrontar los desafíos de la desigualdad social y la marginación económica creciente.

"La recuperación de la responsabilidad social del Estado constituye hoy un objetivo de la voluntad ciudadana, la defensa de los derechos de los individuos y la instrumentación de valores solidarios... Un Estado social democrático aparece como condición necesaria para que puedan resumirse los grandes y validos objetivos del desarrollo... Hay que promover la consolidación de un Estado social de derecho, que conjugue sociedad y gobierno y cuya meta sea salvaguardar la integridad nacional y procurar el bienestar, la libertad y los derechos, así como la dignidad de los ciudadanos. Un Estado que puede responder con eficacia por que lo apoya una sociedad participativa que incluye, por supuesto, la presencia de una iniciativa privada consciente de los reclamos sociales y dispuesta a cambios que beneficien a todos. El esfuerzo deberá orientarse a resolver las carencias abismales de nuestro pueblo en materia de educación, salud, vivienda y trabajo".64)

63) Ibid. Pág. 691.

64) González Pedrero, Enrique, "El Estado Mexicano: Globalización y Modernidad". Parte II, El Universal, 22 de enero del 2000, México.

Puesto que el Estado no formula y aplica políticas en un vacío social, el gran reto será atacar a fondo las causas estructurales de la pobreza como son el desempleo y la caída de los salarios, así como la inequitativa distribución del ingreso, que se han convertido en los elementos que deberán orientar la nueva política pública.

Estos son algunos de los argumentos que ahora emergen, y que replantean el papel que puede jugar el Estado en la vida económica y social, en un momento en que la idea del mercado puso en jaque la capacidad del Estado como conductor del desarrollo. Lo que ahora se necesita no es un más o menos Estado, sino un mejor Estado.

“En el nuevo perfil, el Estado no se aleja de la sociedad ni de la economía. Tampoco renuncia a sus compromisos sociales. Menos estimula que la “mano invisible” se encargue del destino de los países.

Por el contrario, su tarea promotora y reguladora da cuenta que su presencia en la economía es importante en cuanto representa el interés público. Promover y regular son tareas básicas para que la sociedad pueda prosperar. Son tareas indispensables para que los procesos productivos no queden al arbitrio del mercado. Incluso, el éxito de los mercados depende de la promoción y la regulación estatal.

Por su parte, las tareas de fomento y coordinación responden a imperativos de que el Estado no debe obstruir lo que la sociedad realiza con mejor eficacia... Cuando el Estado emprende actividades de fomento, ratifica una presencia significativa en la economía. Cuando el Estado coordina, denota que los esfuerzos sociales y privados no son excluidos.

El hecho de que el Estado reduzca su participación en los procesos productivos, no significa optar radicalmente por los mercados libres. Implica que su papel es catalizador, es decir, de convocar a los esfuerzos privados y sociales a concurrir en la atención y solución de los problemas públicos.” 65)

El papel del Estado por ello, es único, la singularidad de su papel se deriva de su función para llevar a cabo las tareas de gestión que permitan alcanzar los objetivos fundamentales del desarrollo. El objetivo de su reforma – en este sentido – es concientizarlo para que lleve a cabo esta función que el mercado no es capaz de desempeñar.

“En un mundo caracterizado por vertiginosas transformaciones de los mercados, las sociedades civiles y las fuerzas mundiales, el Estado se ve obligado a ser más eficaz, pero no se está adaptando al ritmo que requieren las circunstancias. La población de los Estados ineficientes sufre desde hace tiempo los efectos de esta situación: lento crecimiento y escaso desarrollo social. Pero los Estados que no emprenden ahora el camino de la reforma quizá tengan que pagar un precio todavía mayor: disturbios políticos y sociales y, en algunos casos, desintegración, con graves repercusiones para la estabilidad, la capacidad productiva y la vida humana...”

65) Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.” Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997, Págs. 131-132.

Los ciclos de pobreza y lento crecimiento pueden llevar con demasiada facilidad a la violencia social, la delincuencia, la corrupción y la inestabilidad, problemas todos que socavan la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo, e incluso para seguir funcionando.” 66)

En opinión de Hilda Aburto, replantear un nuevo enfoque del Estado y la administración pública es centrarse en el mejoramiento de la capacidad del Estado mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas. A ello debe corresponder una segunda fase de la reforma del Estado:

“Los esfuerzos para iniciar la segunda fase de la Reforma del Estado, deberían centrarse en su reconstitución, que no puede ser sino a través de fortalecer al Estado. No en el sentido de una vuelta al estatismo, que en la actualidad ya nadie plantea ni tendría viabilidad, sino en una refundación de las nuevas instituciones que le permitan ejercer sus funciones sustantivas: la cohesión de intereses diversos hacia objetivos comunes, la defensa del interés nacional y la protección y defensa de la seguridad de los individuos. Estas tres funciones estatales, que son incuestionables desde cualquier perspectiva ideológica, hoy se llevan acabo de manera insuficiente y toda explicación seria de la situación contemporánea tendría que remitirse a ello.” 67)

En suma, fortalecer al Estado y fortalecer la administración pública para que den cumplimiento a sus metas, atender la demanda social y la prestación de servicios públicos, bajo el diseño de una gestión gubernamental ágil, abierta y adaptativa. Este debe ser un imperativo constante que va más allá de asignar un menor papel para el Estado.

“Esta fase a diseñar tendrá que abocarse al incremento de la eficiencia de la estructura estatal, la que no puede aislarse de los efectos en el nivel societal. Si la primera fase dejó en el camino el problema del bienestar social, la segunda lo tendrá que asumir como objetivo principal.” 68)

De ahí que la asignatura por tratar sea precisamente el fortalecimiento del Estado, de sus instituciones, de su rectoría económica y de su capacidad de gestión para atender las necesidades reales de desarrollo del país. Para la administración pública significa superar la visión tradicional de gestionar los asuntos públicos, cuyas restricciones pesan sobre las instituciones, para acceder a un propósito público más eficiente

66) Banco Mundial. “El Replanteamiento del Estado.” *El Economista Mexicano: La Economía y el Nuevo Estado*. Ed. Colegio Nacional de Economistas, Nueva época, Vol. 1, No. 3, abril-junio de 1997, México, Pág. 265.

67) Aburto Muñoz, Hilda. “El Estado, Régimen y Sistema Político (Nuevas pautas para la Administración Pública Mexicana).” *Revista de Administración Pública* No. 96, La Administración y el Pluripartidismo. Ed INAP, México, 1997, Págs. 29-30.

68) *Ibid.*

“Plantear las adecuaciones que hoy requiere la administración pública para enfrentar los desafíos y presiones a que está sujeta será insuficiente si no se le vincula con la función estatal sustantiva de la que forma parte.

Las funciones de la administración pública, paradójicamente, han aumentado al parejo de la disminución de su tamaño y de una reducción en sus recursos, las nuevas condiciones le exigen, además de la eficiencia y eficacia de la que tradicionalmente buscamos, un papel muy firme y objetivo en la conciliación entre demandas de estabilidad, – crecimiento económico y equidad social.

El resultado el día de hoy es que tenemos una administración pública más compleja que en el pasado; más politizada, porque no se han podido aislar las soluciones técnicas de sus efectos políticos. Adicionalmente soporta los incrementos de costos cada vez que hay que matizar, recomponer o adecuar las líneas iniciales de un buen número de decisiones.” 69)

Por todo, frente a los retos que plantea el contexto internacional: la globalización, la interdependencia, la conformación de poderosos bloques internacionales – económicos y políticos –, los desequilibrios económicos que sólo atienden a la lógica del capital y su rentabilidad plantean y requieren – de cara al nuevo milenio que inicia – de un Estado y una administración pública que den respuestas satisfactorias, no sólo a este contexto internacional, sino también a los imperativos del desarrollo y los valores que lo sustentan – el bien común, la justicia, la paz social, la solidaridad, la democracia y el acceso a mejores condiciones de vida –, aspiraciones que requieren ser abordadas bajo una concepción distinta de lo que hasta ahora el Estado mexicano ha mostrado.

Sobre esta base, la gran tarea es asignar un papel más activo a la administración pública que permita reconstituir su sentido social; en este ámbito, uno de los retos más importantes es alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza y abatir la pobreza extrema. En este sentido es que debe entenderse la construcción de un marco firme para impulsar y consolidar una gestión económica viable con visión de largo plazo y en cuyo ámbito esté incluida la política social ubicada prioritariamente, o como la esencia fundamental.

“... el principal propósito que debe atender un buen gobierno es la estabilidad social, a partir de pautas transparentes de gobernación y de opciones de política que atiendan el bienestar social y el desarrollo económico. Con ello lo que se pretende superar son los viejos esquemas que mantienen políticas ligadas a los problemas coyunturales de gobierno, que impiden en la mayoría de los casos, que la toma de decisiones gubernamentales atienda la planeación del mediano y largo plazos.” 70)

69) *Ibid.* Pág. 30-31

70) De Dios Pineda, Juan (Coordinador). “Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad.” Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1999, Pág. 9.

En esta perspectiva, debe existir el reconocimiento de que el Estado sea el responsable de llevar a cabo una agenda de políticas de Estado para el desarrollo, que supere las reprogramaciones sexenales, que esté basada en acuerdos como la política exterior, relaciones económicas y financieras con el exterior, seguridad nacional, política de crecimiento y empleo, inserción en los mercados internacionales, reactivación del mercado interno, de modernización del campo, políticas de largo plazo en educación, ciencia, tecnología, cultura, etc. Ello sería el reconocimiento de que el marco de la política nacional es un marco de política de Estado, que debe ser vista como algo más que la discusión de intervenir o de no intervenir, o que sólo fuera resultante de las fuerzas del mercado. Ello es posible si se da paso a políticas públicas que promuevan el sano equilibrio entre el mercado y el Estado; entre el interés individual y el interés público; entre la eficiencia económica y el bienestar social.

En opinión de Enrique González Pedrero:

“Ese Nuevo Estado que tenemos derecho a buscar sería, por así decir, el producto de una transformación democrática entre el Estado y el mercado en “estado puro”, en donde ambas partes encontrarían el justo equilibrio de sus fuerzas gracias a la mediación de la democracia que ayudaría a salvar las contradicciones. Un Estado social y democrático de derecho ofrece la fórmula óptima de organización política, en la perspectiva contemporánea, para un país como México. En esa fórmula confluyen cuatro nociones o factores: la libertad, la seguridad, la participación ciudadana y la justicia distributiva.

Se trata, en suma, de construir una economía social de mercado cuyo objetivo sería armonizar el principio de libertad de mercado con la meta del mejoramiento social. En la actualidad, el único modelo económico posible y aceptable es el que combina eficiencia e igualdad. Por otro lado, es imprescindible llevar a cabo una reforma a fondo de las estructuras económicas para que la productividad y el ahorro así como la protección ambiental, puedan coexistir con una economía no monopólica que favorezca y de hecho promueva, la distribución del ingreso sobre bases equitativas. El debilitamiento del mercado interno que es la consecuencia última del actual modelo económico, trae aparejado el deterioro progresivo de la nación misma.” 71)

Así pues, no es posible entender ninguna propuesta de modernización, ningún proyecto nacional, ninguna reforma del Estado que no tenga por objetivo un modelo de integración en el que participen y se beneficien todos los sectores de la población, ni aceptar tampoco un proyecto que divida a la sociedad mexicana. Por eso, la gestión estatal - a partir de este marco de referencia - debe ser ubicada desde una renovada concepción del desarrollo en su sentido más amplio. Se asiste así, a una revaloración del papel el Estado y de la administración pública en la actividad económica y en las políticas de bienestar.

Para la administración pública - como instrumento para el desarrollo y el equilibrio social - significa renovar su capacidad para emprender y promover eficientemente acciones de interés colectivo que generen una mejor gobernabilidad, el avance de la democracia y la aspiración legítima a un mejor desarrollo económico y social.

71) González Pedrero, Enrique. Op. Cit. Pág. 8.

Pero la “... administración como expresión del Estado, no puede tener como fines propios la resolución de todos los problemas que se manifiesten en el sistema social sino que debe dejar que otros subsistemas resuelvan los problemas que son propios de su respectivo ámbito. Una mayor autorreflexión y especialización le permitirán resolver mejor sus problemas, pero no todos sino tan sólo aquellos propios de su ámbito.” 72)

Así pues, siendo la función de la administración pública la de coordinar los intereses comunes de la sociedad, y mediante su acción satisfacer demandas sociales, resolver problemas y alcanzar legitimidad para el Estado. La administración es condición para el desarrollo social; por conducto de ella se reanima cotidianamente al Estado y le imprime vigor y presencia universal a través de su acción permanente. En este sentido su acción es para dinamizar las energías sociales y para garantizar la convivencia social, política y económica.

En este escenario, el Estado adquiere una importancia trascendental por ser la forma de organización social más acabada. Pero el Estado no es una institución estática como tampoco lo es la sociedad. El papel del Estado en la economía se ha ido redefiniendo, y la sociedad ha abierto el camino a nuevas formas de participación; por lo que ahora el Estado tiene ante sí la responsabilidad de explicar cómo y porqué interviene, cuál es su campo de acción y cuál deberá ser su complementariedad con el mercado. Esto significa pensar en un Estado responsable que ponga en claro las razones de su actuación en términos de garantizar la gobernabilidad y el equilibrio en las acciones de interés colectivo.

“Así en muy pocos años, los Estados se movieron entre la disyuntiva de la publicación o la privatización, pero la experiencia demostró la falibilidad de este falso dilema y, hoy en día, marca el camino de una administración pública que ha de saber configurarse y actuar dentro de marcos debidamente proporcionados de lo público y de lo privado. Por consiguiente, resulta claro que las condiciones actuales demanden, de manera imperativa, un nuevo papel en el cual desempeñe un papel razonablemente protagónico de los quehaceres públicos, entre los que debemos contar la seguridad pública, salud, vivienda y educación.” 73)

Por supuesto la idea de complementariedad entre el mercado y el Estado reconoce que si bien los mercados presentan fallas que deben ser superadas o corregidas por el Estado, también la intervención gubernamental suele presentar fallas que deben ser corregidas o evitadas en las instituciones públicas. Lo que es claro, es que la intervención del Estado es condición para un exitoso desarrollo económico con equilibrio social. Sin su intervención no puede alcanzarse el desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social.

72) Villoria Mendieta, Manuel. “La Modernización Como Instrumento al Servicio de la Democracia.” Ed. INAP, Madrid, España, 1996, Pág. 77.

73) Argüelles, Antonio. Gómez Mandujano, José. “Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad.” Ed. Porrúa, México, 1995. (Comentario del Dr. Omar Guerrero) Pág. 21.

Bajo la panorámica de estas ideas, y en alusión a los resultados que se desprenden del desempeño de la economía mexicana, es necesario poner a reflexión de cara a la sociedad, la necesidad de diseñar ese perfil de Estado del que se desprenda una gestión económica consecuente con las necesidades de crecimiento económico y bienestar social, en un momento en que se reclama de un desarrollo justo y equilibrado de la nación.

“La instauración de un Estado social y democrático de derecho, que postule nuevos medios y nuevos fines, es un proyecto posible y realista. Para ello se requiere de un proceso de negociaciones y de concesiones mutuas entre los individuos, la sociedad, el mercado y el Estado, para corregir el funcionamiento desequilibrado de un sistema social que, por hipertrofia de alguno de sus componentes, no alcanzó a lograr la generación del bien común.” 74)

Por último, el fortalecimiento del régimen democrático daría al Estado una auténtica legitimidad para dirigir la acción de la administración pública a favor del interés público, esto es, para hacer posible la justicia distributiva, el crecimiento y la equidad, necesarios para contrarrestar las desigualdades existentes. El imperativo democrático, además, debe abrir los canales para una sociedad más participativa y propositiva en la formulación de políticas distributivas y en las decisiones de política económica. Así, se entiende que la democracia es necesaria para la gobernabilidad, pero estaría incompleta sin la reanudación del crecimiento económico sostenido y el bienestar social. Una gestión eficaz de la economía debe tener este contenido democrático y social. Por eso, hoy se reconoce la necesidad de ampliar la capacidad del Estado y la administración pública para emprender y promover eficientemente acciones cuya finalidad sea el interés colectivo.

La ampliación del régimen democrático debe propiciar la transmisión del poder hacia los Estados, los municipios y las comunidades locales. Esto haría posible una participación más amplia de los sectores sociales, garantizada por el Estado, a fin de que las políticas de desarrollo se formulen sobre las bases de bienestar e igualdad. Así, la democracia no sólo debe ser representativa, sino también participativa, a fin de llegar a la conformación de un sistema social y económico que no favorezca exclusivamente a los grupos privilegiados – las élites políticas o financieras – sino que se oriente hacia el interés colectivo, con el esfuerzo de todos y en beneficio de la mayoría. Por ello, la participación democrática es fundamental para influir en la responsabilidad de los gobiernos, en el manejo eficaz de los asuntos públicos, en la vigilancia de las instituciones y en que se distribuya la riqueza de manera más justa. Se trata también de que los responsables de la economía y la política mantengan una conducta dentro de un marco ético y social aceptable, porque existen mecanismos democráticos que cuestionan el desempeño gubernamental y de la administración pública.

De ahí que la aspiración a un régimen más democrático es fundamental para una intervención más legítima del Estado en la vida social y económica, intervención que necesariamente recae en la administración pública, cuando la justicia social, la equidad, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, etc., aparecen como fines compartidos.

74) González Pedrero Enrique. Op. Cit. Pág. 8.

En resumen, la tarea es doble, por un lado, avanzar en la conformación de un sistema económico eficiente y competitivo; y por otro, avanzar en la ampliación de un régimen democrático incluyente y participativo, en cuyo cruce aparece una economía con contenido social y democrático como condición para contrarrestar las desigualdades existentes, y configurar potencialidades de crecimiento y bienestar. Al centro de todo, aparece la administración pública como un instrumento al servicio del desarrollo y de la democracia.

CONCLUSIONES.

Conforme a los planteamientos de esta investigación, en torno al proceso de gestión económica que el Estado y la administración pública mexicana han llevado a cabo, exponemos las siguientes conclusiones:

1. La gestión económica estatal alude al conjunto de acciones, tareas, funciones y responsabilidades que asumen el Estado por conducto de la administración pública para acceder a un buen desempeño de la economía, teniendo como objetivo sustantivo alcanzar los más altos niveles de desarrollo social y económico. La gestión económica del Estado ubicada en esta perspectiva, comprende la utilización de medios administrativos e institucionales, para dar cumplimiento, mediante respuestas oportunas, a las necesidades que plantea una sociedad, como son el mejoramiento de la distribución de la riqueza, gasto social, infraestructura, educación, salud y en general, todas aquellas actividades que se juzgan indispensables para la armonización del desarrollo.
2. La administración pública se constituye en el instrumento del Estado para llevar a cabo sus funciones económicas. Siendo la administración pública la instancia a través de la cual el Estado concreta el objetivo de conducir el desarrollo económico, ésta adquiere una dimensión real como salvaguarda para la estabilidad, el progreso económico y el bienestar social. Es la administración pública, la que a partir de la utilización óptima de los recursos y el manejo de la política económica hace posible transitar hacia un desarrollo económico integral. El papel de la administración pública en la gestión económica se centra, por tanto, en la creación de las condiciones necesarias que hagan alcanzables las metas del desarrollo económico.
3. Desde una retrospectiva histórica, bajo la gestión cardenista se conformaron las bases del proceso de industrialización en México. El Estado no sólo fue interventor, sino también promotor puesto que ordenaba, coordinaba y planeaba la actividad económica. La creación de instituciones públicas respondieron a la necesidad de dar impulso al desarrollo económico, mediante una mayor participación del sector público en la vida económica del país. Durante esta época el Estado mexicano definió su rectoría sobre el desarrollo económico y como arbitro regulador de la vida social y política. En los años siguientes (1940-1952), se definió el modelo de desarrollo "hacia adentro" basado en la política de sustitución de importaciones, creando las condiciones para el desarrollo del mercado interno. El modelo fue legitimado toda vez que satisfacía las demandas sociales. Con ello, el desarrollo de la economía pasó a depender de la intervención estatal mediante instrumentos de la administración pública como el gasto y la inversión pública, y de los sectores donde se ubicaron las empresas públicas. Los gobiernos asumieron como objetivo explícito el crecimiento de la economía. Para las décadas siguientes (1950-1970), el desarrollo estabilizador consolidó la política del Estado benefactor mexicano, mediante un conjunto de medidas que guiaron la acción de la administración pública al incorporar ciertos mecanismos e instituciones para dar atención a las demandas sociales; al mismo tiempo que se apoyaba la industrialización y el desarrollo del mercado interno. El sector público creó las condiciones para la

notable expansión industrial; mantuvo un ambiente de estabilidad macroeconómica; y el gasto público financió la infraestructura física. Las políticas gubernamentales mantuvieron una inflación reducida, una estabilidad cambiaria y un crecimiento sostenido de la economía superior al 6 % anual.

Para los años 70 se hicieron evidentes las fallas de la intervención pública, pues al aumento del aparato gubernamental se sumaron los presupuestos deficitarios, el crecimiento económico desigual de sectores y regiones, una política errática de subsidios, la desatención al bienestar social, etc., aparecieron como síntoma de una economía y una administración pública que no cumplían sus funciones. Los resultados de la política gubernamental aunado al desequilibrio presupuestal y el desnivel de la balanza comercial, se sumaron el bajo crecimiento económico y un repunte de la inflación. Con ello, la economía mexicana pasó a depender de una gestión gubernamental que dependió de un constante endeudamiento para sostener el crecimiento, pero a costa de aumentar el déficit del sector público y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La bonanza petrolera de 1977-81 pareció resolver los problemas económicos de la administración pública. Sin embargo, los desequilibrios financieros persistieron y la gestión estatal se vio limitada, puesto que el esquema con endeudamiento externo y déficit fiscal en aumento no podía prolongarse en el tiempo. El abrupto final del auge petrolero en 1981 precipitó al país a una crisis económica dado el agravamiento del desequilibrio de la balanza comercial y el excesivo endeudamiento externo en que había incurrido el gobierno. Cuestionado sobre su efectividad, el modelo intervencionista fue reemplazado por la lógica de la política neoliberal, sin que ello haya significado la construcción de un marco económico firme para lograr el crecimiento sostenido y garantizar el bienestar de la población

4. A partir de los ochenta la conducción económica del país tiene como sustento las tesis neoliberales que cuestionan el papel del Estado —y por tanto de la administración pública— en la actividad económica. Se da inicio a un proceso de reestructuración económica y administrativa del Estado; de liberalización y privatización de la economía y de una apertura comercial acelerada. Bajo la estrategia del cambio estructural, el gobierno de Miguel de la Madrid instrumenta el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC), programas de estabilización económica. Los resultados negativos hicieron ver la fragilidad de los programas adoptados: un crecimiento económico prácticamente nulo, una inflación acelerada y un crecimiento notable del déficit público. Del estancamiento vino el deterioro social, el desempleo y la desigualdad. La lógica neoliberal se había impuesto, y la liberalización del comercio junto con la privatización de empresas públicas marcaron el rumbo definitivo de un Estado mexicano y una administración pública acotados en su tamaño y funciones económicas y administrativas, con lo que el proceso de desarrollo pasó a depender de una nueva economía de mercado.

La política de privatización significó la reestructuración administrativa del Estado y un nuevo replanteamiento de su papel en la economía al retirarse de áreas importantes, con lo que las políticas intervencionistas de la administración pública quedaron

definitivamente canceladas. En consecuencia el aparato gubernamental vio disminuida su capacidad institucional para prestar servicios y con ello disminuyó su cobertura social; además de la reducción del gasto público por la política de austeridad aplicada. En la esfera económica la reforma del Estado partió del análisis del Estado y su papel en el desarrollo y en la organización de la economía. Desde este punto de vista, la reforma cuestionó las prácticas intervencionistas gubernamentales y su fracaso para ofrecer una estrategia económica viable, razón por la cual se planteó que la reforma económica debía ofrecer una nueva base económica para que el Estado fortaleciera su papel como promotor de desarrollo económico.

5. Los ámbitos de la reforma económica comprendieron: la definición de un nuevo esquema –que exigió de ajustes importantes a la administración pública como la reducción de su tamaño y sus funciones- y en cuyas propuestas figuraban la privatización, la apertura comercial, la desregulación, la disciplina fiscal, la liberalización financiera y la promoción de la inversión extranjera. La reforma del Estado en la economía contempló así, un conjunto de estrategias que buscaban corregir la ineficiencia gubernamental y fortalecer la capacidad rectora del Estado.
6. Entrados los noventa las reformas se profundizaron. Todas las propuestas de orientación neoliberal se aplicaron sistemáticamente: reducción drástica del gasto público para equilibrar el presupuesto, desregulación, privatizaciones, consolidación de la apertura comercial con la firma del TLC, promoción de la inversión extranjera, entre otras medidas que transformaron la visión del gobierno y la administración pública en el manejo del sistema económico. Bajo el proyecto de modernización nacional, Salinas de Gortari perseveró en las transformaciones que el Estado, la economía y la administración pública debían experimentar como parte del proceso de reforma del Estado. La idea era proyectar al país hacia la modernización, hacia un nuevo modelo de desarrollo con orientación hacia el exterior. Para el Estado y la administración pública significaba arribar a una nueva relación con la economía y la sociedad; esto es, impulsar definitivamente la transición de un Estado protagonista a un Estado reducido pero eficaz en los ámbitos de la vida nacional y en su relación con el mundo.

La modernización económica implicaba adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atravesaba el país y a las tendencias de la economía mundial globalizada. Objetivos importantes serían la modernización del aparato productivo, así como la vinculación a la economía mundial a través de una mayor apertura comercial. Asimismo, la administración pública debía profundizar la desregulación económica y la simplificación administrativa a fin de racionalizar la gestión estatal y mejorar la eficiencia del aparato público.

7. Llevar a cabo estas transformaciones y legitimarlas socialmente, significó que el ámbito social fuera particularmente tratado por la gestión salinista. La administración pública instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad que fue visto como un instrumento legitimador de las acciones del gobierno, y como un medio para restaurar la institución presidencial y la imagen del propio Salinas. El combate a la pobreza permitiría recuperar la credibilidad ciudadana en la política de bienestar y por tanto, habría consenso social y legitimidad en las acciones gubernamentales para continuar con las

reformas de orientación neoliberal. El Pronasol, sin embargo, si bien permitió mitigar la pobreza, estuvo distante de un auténtico programa de política social con visión de largo plazo, que sirvió más como mecanismo de control político-electoral de los sectores sociales beneficiados.

8. Dentro de las estrategias seguidas por la administración pública en el gobierno de Carlos Salinas, la reforma financiera y la reprivatización bancaria se orientaron a la liberalización y desregulación del sistema financiero como medida que en prospectiva mejoraría el desempeño del sector productivo y del sistema económico. La reforma financiera resultaba coherente con los fundamentos de la internacionalización y la mayor movilidad de capitales por el mundo. El proceso avanzó aceleradamente, permitió un mayor número de intermediarios financieros nacionales y extranjeros, y las tasas de interés fueron determinadas por el mercado, sin la intervención del gobierno. Al Banco de México le fue otorgada su autonomía con el objetivo de perseverar en la estabilidad de precios a través del manejo exclusivo de la política monetaria. Las instituciones financieras de la administración pública se verían obligadas a establecer un nuevo marco para la regulación y supervisión del sistema bancario.

Con la reprivatización bancaria se dio un paso más en el proceso de redimensionamiento de la administración pública, cediendo a los particulares la responsabilidad para conformar un sistema eficiente y competitivo. Sin embargo, la aparición de grupos financieros controladores y concentradores del capital mostró las distorsiones que el proceso generó, por lo que la pretensión de ampliar la participación en el capital bancario y conformar un sistema financiero razonable en cuanto a tamaño y poder económico no se cumplió.

9. Conforme a las tendencias y transformaciones del capitalismo: globalización, internacionalización y aparición de bloques económicos regionales, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, terminó por vincular a México a la economía mundial y consolidar la apertura comercial iniciada en los ochenta. Con la firma del TLC, la administración pública tendría una nueva orientación, porque las relaciones comerciales imponen que haya una mayor competencia, y esta no sólo se da en el mercado sino también entre los gobiernos y las administraciones públicas, y ello obliga a un desempeño gubernamental más responsable y con mejores respuestas. Tanto para responder a las demandas nacionales como a las internacionales.

10. Con el impulso a la política de privatización se dio paso al progresivo desmantelamiento del área económica estatal, y en consecuencia, el surgimiento de una economía de mercado para fincar en el sector privado el desarrollo económico del país. De esta forma la administración pública experimentó una gradual reestructuración que terminó por reducir el tamaño, funciones y alcances del sector público. Dicho en breve, se trataba de lograr el retiro del Estado en diversas ramas de la actividad económica, y disminuir su papel protagónico como conductor del desarrollo. La privatización, dentro del conjunto de reformas económicas como la financiera, la comercial, la de desregulación, etc., conformaron los fundamentos de lo que ha sido una nueva reorientación de la acción estatal hacia sus responsabilidades sociales y

económicas. Así, ha cambiado el contexto para la actuación de la administración pública dentro de un esquema económico de orientación al libre mercado e integración al comercio mundial; lo que ha exigido y exigirá de nuevos mecanismos de intervención e intermediación, tomando en cuenta que el Estado seguirá siendo rector y promotor del desarrollo.

11. En un balance general, la modernización salinista no logró consolidar el crecimiento, la estabilidad y el bienestar, en breve, el país transitaría por una nueva crisis económica y sus efectos se prolongarían hasta los años en curso. La reforma del Estado no avanzó lo suficiente como para conformar un Estado eficiente y fortalecido, en detrimento de la capacidad ejecutiva y administrativa del propio Estado. La modernización económica terminaría en una nueva crisis que evidenció los límites del proyecto de modernización nacional, así como de la función gubernamental para crear las condiciones de una economía mejor estructurada y menos vulnerable. En estas condiciones, la administración pública disminuyó su capacidad de respuestas a las necesidades sociales, de combate a la pobreza y de redistribución del ingreso.
12. Continuados los noventa, bajo la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, la inestabilidad macroeconómica se hizo presente una vez más, la crisis económica de 1994-95 evidenció la debilidad del modelo económico salinista montado sobre una dependencia excesiva entorno a los flujos de capital externo. En un momento de trastornos políticos internos dichos flujos se precipitaron en salidas de capital al exterior; otros hechos fueron el notable descenso de las reservas internacionales; el incremento negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Entre otros factores que demostraron que el proceso de transformación estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, y tampoco había conformado las bases de un sistema económico sólido, como lo evidenció la existencia de un sistema bancario con fuertes debilidades.
13. La gestión gubernamental instrumentó el Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), ambos programas buscaban estabilizar la economía y dar certidumbre a los mercados financieros a través de una política recesiva, que si bien logró reducir las cuentas externas frenó el crecimiento y ahondo el deterioro social. Los programas vinieron acompañados de una fuerte ayuda internacional -50 000 millones de dólares- y nuevos compromisos con el gobierno de Estados Unidos. En 1995 la caída del PIB fue de -6 %, la inflación de 52 % y los salarios experimentaron una reducción de 32 %, datos que reflejan la magnitud de la crisis, a la vez que fuertes cuestionamientos respecto de la capacidad administrativa y rectora del Estado para promover un desarrollo estable sobre bases duraderas. Además, la crisis evidenció que las actuaciones de los últimos gobiernos estuvieron limitadas por las visiones sexenales, esto es, bajo la óptica de una política económica del gobernante en turno que sustenta un programa que responde a las condiciones vigentes y a los objetivos inmediatos. Esto significa que la administración pública no ha contado con una estrategia de crecimiento con visión de largo plazo que vaya más allá de las metas inmediatas.

14. La crisis del sistema bancario aparece más como un saldo negativo bajo la Administración del Presidente Zedillo. La crisis de 1994 desnudó los límites de la apertura y liberalización financiera, y las contradicciones e insuficiencias de la reprivatización bancaria. La reforma financiera subestimó el contexto de las finanzas internacionales caracterizadas por la alta movilidad de capitales, volatilidad y especulación, en un momento en que el sistema bancario puso en evidencia el marco de irregularidades, fraudes y administraciones equivocadas en que operó el sistema bancario, además, del descuido de las instituciones de la administración pública encargadas de conformar un marco regulatorio adecuado y un sistema de supervisión que previera las condiciones de operación y riesgo de los bancos.

El rescate bancario – llevado a cabo a través del Fobaproa – ha implicado la acción directa del Estado y que la sociedad asuma las pérdidas. El costo fiscal ha significado, además, reducir recursos en términos de la administración del desarrollo. El costo fiscal representaba en 1998 14.4% del PIB; lo que se traduce en una disminución considerable de recursos para la administración pública y de su contribución al bienestar general de la población, sobre todo por la disminución del gasto público en programas esenciales del desarrollo nacional, lo cual quiérase o no, opaca la imagen gubernamental y el desempeño de sus instituciones. Así, el país no cuenta con un sistema financiero capaz de apoyar a los sectores productivos de la sociedad, situación que constituye un obstáculo para el desarrollo económico de México.

15. Así pues, los años noventa no logran consolidar los propósitos básicos de la reforma del Estado, que en materia económica debió significar abrir el camino hacia un sistema económico más sano, más integrado y en crecimiento, base y sustento de una sociedad que aspira a mejores niveles de equidad, justicia y desarrollo. Pese a los éxitos logrados en materia de estabilidad macroeconómica, de apertura comercial, privatización, desregulación, liberalización, etc., persisten serias debilidades que frenan el desarrollo económico y social del país. Ello como reflejo también de la capacidad gubernamental y de la administración pública. Los signos inequívocos de esto son la deficiente distribución del ingreso, el rezago cada vez más crítico en la generación de empleos, la pobreza extrema, y en general los bajos niveles de bienestar de amplios sectores de la sociedad mexicana, cuyas demandas de servicios básicos como salud, alimentación, educación, no han sido atendidas. Además, desde el punto de vista del desempeño del Estado, existen problemas de eficiencia que impiden el desarrollo institucional. En muchos niveles de la administración pública, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, se sigue operando con métodos, prácticas y procedimientos que dan lugar a burocratismos, corrupción, desatención ciudadana, dispendio de recursos, ineficiencias, etc., problemas que terminan por desvirtuar la función y servicio público, constituyéndose en impedimentos para avanzar en la construcción de un buen gobierno, con capacidad, eficiencia y transparencia. Para la administración pública significaría revertir el deterioro de la imagen de los gobiernos y restablecer la confianza del ciudadano en las acciones de la misma administración pública.

16. Todo lo anterior subraya la necesidad de plantear de una nueva manera la gestión económica del Estado. Sobre todo porque la gestión estatal -desde la perspectiva de su capacidad mostrada para propiciar el crecimiento económico y promover el desarrollo social- no ha logrado los resultados que bajo la reforma se esperaban. En este contexto, el quehacer de la actividad estatal y sus formas de intervención tienden a ser enfocadas bajo una nueva perspectiva. Este nuevo planteamiento se sustenta en la concepción de un Estado promotor del desarrollo a partir de la eficiencia y fortalecimiento de las instituciones que lo componen. En este sentido, la propuesta que hoy se plantea consiste en tratar de arribar a un mejor Estado, a un Estado socialmente necesario que promueva y regule el buen funcionamiento de la economía de mercado, pero también el desarrollo y la equidad. En tal perspectiva, la reforma del Estado consiste en revitalizarlo para que juegue un nuevo papel en una economía y sociedad en cambio constante.

Se trata de un planteamiento en el que se compaginan los intereses de la sociedad, bajo un marco de políticas integradas para el desarrollo, en donde el mercado asume una responsabilidad propia para el crecimiento económico, y en que el Estado asume un papel más activo en las políticas de bienestar. Esta concepción da al Estado una función más estratégica para modelar políticas que sean una expresión coherente con las necesidades de desarrollo del país. Ello demanda asimismo, de programas de reforma administrativa para un manejo responsable del sector público. Un Estado con responsabilidad social y democrático es condición necesaria para dar respuesta a los grandes y válidos objetivos del bienestar colectivo, lo cual demanda de políticas efectivas para atender la demanda social, como para promover el marco de la política macroeconómica necesaria para el desarrollo de los mercados. Así, el Estado se ve obligado a ser más eficaz para emprender las tareas de gestión necesarias para la armonización del desarrollo y la gobernabilidad.

Lo anterior se puede lograr si se da paso a políticas públicas que promuevan el sano equilibrio entre el mercado y el Estado; entre el interés individual y el interés público; entre la eficiencia económica y el bienestar social; y si existe el reconocimiento de que el Estado sea el responsable de llevar a cabo una agenda de políticas para el desarrollo. Con ello, se asiste a una revaloración del papel del Estado en la actividad económica y en la promoción del bienestar. Así, toda idea de modernización debe reflejar un modelo de integración en el que participe y se beneficie la sociedad entera. Tareas y responsabilidades de la administración pública para la generación del bien común y la convivencia democrática.

RECOMENDACIONES.

Como parte final de este trabajo, se considera necesario sugerir algunas recomendaciones en torno al papel del Estado y la administración pública en la gestión económica.

En primer lugar, se debe considerar que cualquier propuesta de modernización del país debe descansar en la solidez institucional del Estado. Sólo con un Estado democrático, fortalecido institucional y administrativamente es posible enfrentar e incorporarse al nuevo contexto internacional caracterizado por la globalización y la regionalización, y por la integración de mercados y las innovaciones tecnológicas. Al mismo tiempo, un Estado fuerte permitiría hacerle frente a nuestros enormes rezagos sociales cuya expresión más dramática es la pobreza extrema, la desigual distribución del ingreso y los enormes desequilibrios regionales. Una lectura de las crisis económicas de México, es que no se reconoció en su momento que fortalecer al Estado era tan importante como los programas de estabilización económica, que, además, no propiciaron el bienestar social. La contribución de la administración pública en este punto, tendría que ver con el diseño de estrategias y políticas públicas que hagan posible el fortalecimiento del Estado y sus instituciones, acorde con las necesidades y condiciones de nuestro país y los retos que impone la globalización.

Otra propuesta es determinar la responsabilidad del Estado y el mercado, definiendo el papel que le corresponderá al Estado y al sector privado en el fomento al desarrollo. En este formidable esfuerzo es recomendable combinar en vez de contraponer esfuerzos privados y sociales, definiendo las funciones públicas y las del mercado. Es necesario desechar la idea de que la intervención pública es ineficiente y que el mercado opera siempre de modo eficiente. La complementariedad del Estado y el mercado debe reconocer que el mercado requiere de un Estado ordenador de los procesos económicos y con funciones básicas -como la prestación de bienes y servicios públicos-, un Estado que no interviene como productor, pero sí determina y hace respetar las reglas y las pautas dentro de las que los sectores privados deban mantenerse, tomando medidas compatibles con los objetivos del desarrollo nacional.

La administración pública deberá estar atenta a la observancia de estas reglas que impidan la marginación y combatan la ilegalidad, los fraudes, el lavado de dinero y los abusos económicos de los agentes privados. El Estado mexicano por lo tanto, deberá ser inteligente para avanzar en las reformas de un marco institucional que sea creíble y sostenible, con visión de largo plazo, para impulsar la inversión, el empleo y la equidad. Después de las reformas económicas de los noventa (apertura, liberalización, privatización, etc.) la recomendación debe ser -de acuerdo con varios autores- avanzar en las reformas de cambio institucional. Se requieren reformas institucionales en el propio manejo de la administración pública para consolidar la transición económica y el avance democrático.

Por otra parte, la administración pública debe garantizar la estabilidad macroeconómica controlando la inflación, y previendo unas finanzas públicas sanas y errores de política económica como recaer en crisis de deuda y de balanza de pagos, con toda su secuela de costos sociales. Debe determinarse un déficit máximo en la cuenta corriente de la balanza de pagos; y montos, composición y servicio de la deuda externa y montos permisibles de endeudamiento interno. Se debe seguir promoviendo la inversión productiva nacional y extranjera para desarrollar la infraestructura física indispensable y los sectores estratégicos y prioritarios de la actividad económica. La función gubernamental debe impulsar políticas y programas sectoriales de desarrollo, como en las actividades agropecuarias y el medio rural, la industria y los servicios, dando prioridad a aquellas inversiones que generen más empleos, valor agregado, divisas, desarrollo tecnológico y que tengan un efecto multiplicador sobre la economía y contribuyan a un desarrollo más equilibrado.

Propiciar que Estados y municipios puedan desarrollar empresas y actividades productivas de alcance regional es esencial para la armonización del desarrollo, y para apoyar a las zonas rezagadas del sur y de otras regiones del país. La combinación de recursos privados y públicos es una cuestión básica que debe exigir de buenos análisis y acuerdos dentro de una estrategia programada de largo plazo, sobre todo para proyectos de gran alcance y amplio beneficio social. En todo ello la administración pública deberá hacer valer las funciones y atribuciones que le corresponden.

Un aspecto importante de la administración pública será el diseño de políticas orientadas al fortalecimiento del mercado interno como condición para un desarrollo económico equilibrado. Hasta ahora, sólo algunas empresas, regiones y sectores han logrado avances notables porque cuentan con las condiciones para hacerlo, pero otras han sufrido gravemente. Una política industrial activa debe ser un instrumento de la administración pública para apoyar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana industria en su incorporación a las cadenas productivas, el desarrollo tecnológico y la competitividad, como una forma de revitalizar el mercado interno, la generación de empleos, el consumo y la inversión.

Otra reforma a emprender será el fortalecimiento de ingresos públicos en el cual el Estado mexicano es débil. Una administración pública responsable no sólo debe preocuparse por el equilibrio de las finanzas públicas, sino también por los recursos necesarios para el financiamiento del desarrollo. A las políticas de promoción del ahorro deberá agregarse una política de ingresos públicos -que no dependa del petróleo o de fuentes volátiles-, y que tiene que ver con la lucha contra la evasión fiscal, hacer un uso cada vez más eficiente del gasto público, así como una reforma fiscal viable y equitativa, basada en la modernización de la administración tributaria, la eficiencia recaudatoria y la facilitación administrativa del pago de impuestos.

Desde el punto de vista del gasto público, este debe ser coherente con las necesidades y prioridades del desarrollo, garantizando una adecuada asignación de recursos para educación, desarrollo urbano, rural, combate a la pobreza, etc., estableciendo controles

que eviten el dispendio, los malos manejos y la corrupción. La transparencia en el manejo del gasto público más que una opción es una necesidad.

Como hemos visto, el sistema financiero está sumamente dañado, por lo que la banca comercial no cumple con sus funciones sociales y económicas, y la banca de desarrollo enfrenta limitaciones de recursos; por lo que la intervención de la gestión gubernamental debe estar encaminada a reforzar el sistema financiero. Las acciones de la administración pública tendrán que ver con el diseño de programas para la capitalización, liquidez y reactivación del crédito que permitan canalizar recursos para el desarrollo productivo, y de manera importante, para apoyar la micro, pequeña y mediana industria. Otras acciones serán modificar el marco institucional -hoy obsoleto- en que ha operado el sistema bancario. La problemática bancaria en México ha planteado que se requiere un nuevo marco jurídico, el cual debe contemplar que se permita la quiebra de instituciones financieras que no funcionen, que se redefinan los mecanismos de regulación, supervisión y control de los bancos por parte del gobierno federal a fin de garantizar transparencia en el funcionamiento del sistema bancario. Se requiere también reactivar y fortalecer la banca de desarrollo, como instituciones fundamentales del Estado y de las estrategias gubernamentales para impulsar el crecimiento y la equidad.

En el perfil de un Estado mexicano socialmente responsable, la política social deberá estar integrada a la política económica. El desbalance entre lo económico y lo social ha ido demasiado lejos, de una parte se dio prioridad a la estabilidad y ajuste económico y, por la otra, se incrementó el número de habitantes viviendo bajo condiciones de pobreza. El progreso social constituye el aspecto más crítico y deficiente que enfrenta la gestión gubernamental. En este sentido, el problema del desempleo, vinculado a la exclusión y la pobreza, debe ocupar un lugar central dentro de la agenda de la administración pública en nuestro país.

Es recomendable desarrollar una política social que incluya explícitamente la reducción de la desigualdad, que defina y ejecute una política de Estado de largo plazo para afrontar la pobreza, modernice y amplíe la asistencia social y construya nuevas reglas de convivencia social y democrática. Así, una adecuada administración de políticas públicas en materia de empleo, la recuperación de los salarios, la distribución del ingreso, la educación, la vivienda, la salud; en suma, el bienestar social, debe ser afrontada por una administración pública profesional y especializada como expresión de un Estado socialmente responsable que impulse el desarrollo sostenible a largo plazo, dentro de un marco macroeconómico sano.

Por otra parte, como se ha planteado en el apartado anterior, se requiere avanzar en la instauración de un Estado más social y democrático que asegure la gobernabilidad y la rectoría económica con eficacia en términos de hacer posible la justicia distributiva, así como la participación ciudadana en las decisiones y los asuntos públicos. Es necesario avanzar en un sistema de rendición de cuentas por parte de los diferentes poderes y

niveles de gobierno, en el que se informe acerca de la responsabilidad, incompetencia y fracasos a los ciudadanos.

Garantizar una buena gestión económica demanda de una administración pública eficaz y moderna, necesaria y descentralizada. Para lo cual se necesita de procesos de reforma en la estructura administrativa del gobierno en sus distintos niveles. Esta reforma deberá incluir la instauración del servicio civil de carrera en donde esté incluida la profesionalización y especialización de la administración pública que permita reducir costos, evitar duplicidades, mejorar la coordinación, agilizar los procesos de gestión, y contar con esquemas más flexibles y sencillos de gobierno. En esta perspectiva, la administración pública no debe verse como una carga para la sociedad, sino como un instrumento y vaso comunicante del Estado con la sociedad para la consecución de objetivos comunes, y la corrección de desequilibrios sociales y económicos; por ello, su papel y alcance no debe ser reducido, sino fortalecido. El mercado y la democracia por sí mismos no son suficientes para garantizar el bienestar social, hace falta la mano promotora del Estado que se manifiesta por el conjunto de acciones, funciones y tareas que realiza la administración pública. En estas condiciones, la mejor administración pública será aquella que en términos de oportunidad, eficiencia y bajos costos, le permita al Estado conducir el desarrollo económico en un clima de libertad, justicia y paz social.

En otro aspecto, la última década se caracteriza por un acelerado desarrollo por la intensificación de lo digital, por las nuevas tecnologías informáticas y el avance de las comunicaciones. En este sentido, se dice que aquellas naciones que no se preparen para enfrentar los conocimientos digitales, estarán marginadas en la llamada era del conocimiento. Para la administración pública la responsabilidad será mayúscula pues coincide con el avance del comercio, los servicios, los tratados comerciales, la interdependencia, las telecomunicaciones, etc., como el principal factor de competitividad en la globalización. La administración pública deberá sumar los avances tecnológicos para que contribuyan a mejorar la gestión gubernamental (federal, estatal y municipal), a simplificar tramites administrativos, a tomar decisiones oportunas, a ofrecer mejores servicios, y a dar una mejor atención a los ciudadanos y sus demandas.

La incorporación de nuevas tecnologías por parte de la administración pública, debe ser vista como una ventaja competitiva que debe mejorar la calidad de la gestión pública en los grandes objetivos del desarrollo nacional. Así pues, dentro de este amplio marco de necesidades y retos económicos y sociales, la administración pública en nuestro país tiene mucho por hacer.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

1. Aburto Muñoz, Hilda. "Estado, Régimen y Sistema Político (Nuevas Pautas Para la Administración Pública Mexicana)." *Revista de Administración Pública*, No. 96, La Administración y el Pluripartidismo, Ed. INAP, México, 1997.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado." *Revista Cambio Político y Gobernabilidad*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública, A.C., Mayo de 1994, México.
3. Andrade Sánchez, Eduardo. "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas." Ed. UNAM, México.
4. Andrade Sánchez, Eduardo. "Teoría General del Estado." Ed. Harta, México, 1987.
5. Argüelles, Antonio. Gómez Mandujano, José. "Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad." Ed. Porrúa, México, 1995.
6. Argüelles, Antonio. "El Nuevo Modelo de Desarrollo Económico." Ed. Porrúa, Colección Textos Para el Cambio, No. 13, México, 1994.
7. Aspe Amella, Pedro. "El Camino Mexicano de la Transformación Económica." Ed. F.C.E., México, 1993.
8. Ayala Espino, José. "Diccionario de Economía Pública." Ed. Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
9. Ayala Espino, José. "Estado y Desarrollo: La Formación de la Economía Mixta Mexicana, (1920-1982)." Ed. F.C.E., México, 1988.
10. Ayala Espino, José. "Límites del Mercado, Límites del Estado." Ed. INAP, México, 1992.
11. Aziz, Alberto. et. al. "Estado y Economía." Colección El Nuevo Estado Mexicano, Tomo V, Ed. Nueva Imagen, México, 1992.
12. Banco Mundial. "El Replanteamiento del Estado." *Revista El Economista Mexicano, La Economía y el Nuevo Estado*, Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. 1, No. 3, Abril-Junio de 1997, México.
13. Bazdresh, Carlos. "El Futuro de la Privatización." Ed. Porrúa, Colección textos Para el Cambio, No. 2, México, 1994.

14. Bradford, Colín. "Redefiniendo el Papel del Estado." Revista El Economista Mexicano, La Economía y el Nuevo Estado, Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. I, No. 3, Abril-Junio de 1997, México.
15. Cabrero Mendoza, Enrique. "Del Administrador al Gerente Público." Ed. INAP, México, 1999.
16. Campos, Ricardo. "El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana." Ed. Universidad del Estado de México y Plaza y Valdez, México, 1993.
17. Carrasco Licea, Rosalba. "Política Social y Empleo." Revista El Economista Mexicano. Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. I, No. 4, México, 1997.
18. Carrillo Landeros, Ramiro. "Metodología y Administración." Ed. Limusa, México, 1984.
19. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Integración." Ed. Conacyt y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1993.
20. Cordera, Rolando. "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana." Lectura No. 39, El Trimestre Económico, F.C.E., México, 1981.
21. Cordera Campos, Rolando. "La Reforma del Estado Como Necesidad." En Jorge, Alonso. (Coordinador), El Nuevo Estado Mexicano, Tomo I, Ed. Nueva Imagen, México, 1994.
22. Cholvis, Francisco, et. al. "La Función del Estado en la Economía." Ed. Cuenca, Buenos Aires, Argentina, 1976.
23. De Dios Pineda, Juan. (Coordinador), "Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad." Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México,
24. De María y Campos, Mauricio. "Empleo, Política Industrial y Pequeña y Mediana Empresa en México. Necesidades de una Nueva Visión Para el Siglo XXI." Revista El Economista Mexicano. Los Retos de la Sobrepoblación, No. I, México, 1999.

25. "Diccionario de Política y Administración Pública." Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1981.
26. Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Artículo: "La Economía", Vol. 4, Ed. Aguilar, Madrid, España, 1979.
27. Gallardo Velázquez, Anahí. "Panorama Mundial de los Noventa: Retos Para la Estrategia Futura del País." En Sánchez Daza, Alfredo: Reestructuración de la Economía Mexicana. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995.
28. Guerrero, Qmar. "El Estado Majestuoso Ante la Privatización." En la Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? Año II, No. 3, Julio de 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
29. Guillen Romo, Héctor. "La Contrarrevolución Neoliberal." Ed. Era, México, 1997.
30. Guillen Romo, Héctor. "Orígenes de la Crisis en México." Ed. Era, México, 1984
31. Gutiérrez Garza, Esthela. "Los Saldos del Sexenio (1982-1988)." Ed. Siglo XXI, México, 1990.
32. Guzmán Maldonado, David. "Proyecto Nacional: Reforma del Estado y Modernización en México." Tesis : Maestro en Administración Pública, INAP-Chilpancingo, México, 1994.
33. Huerta G., Arturo. "Economía Mexicana, Mas Allá Del Milagro." Ed. Diana, México, 1991.
34. Huerta, Arturo. "Hacia una Estrategia Económica Alternativa." En López Díaz, Pedro (Coordinador), México: Reforma y Estado. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.
35. Kliksberg, Bernardo. ¿Como Transformar al Estado? En la Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? Año II, No. 3, Julio de 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.

36. Labra Manjarrez, Armando. "A la Mitad del Sexenio. ¿Nueva Economía Mexicana Neoliberal? El Economista Mexicano, Ed. Colegio Nacional de Economistas, Vol. I, No. 4, México, 1997.
37. Labra, Armando. "Para Entender la Economía Mexicana." Ed. Diana, México, 1992.
38. Leal, Juan Felipe. "Del Estado Liberal al Estado interventor en México." Ed. El Caballito, México, 1991.
39. López Díaz, Pedro (Coordinador). "México: Reforma y Estado." Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.
40. Martínez Escamilla, Ramón. et. al. "Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal? Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y El Caballito, México, 1996.
41. Martínez Manautou, Jorge. "Repercusiones Sociales de la Sobrepoblación." El Economista Mexicano. México: Los Retos de la Sobrepoblación, No. 1, México, 1999.
42. Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública." Vol. I, Ed. F.C.E., México, 1975.
43. Nieto Guerrero Alejandro. "Efectos de la Mundialización Sobre la Administración Pública." Memoria del Coloquio Franco-Mexicano: El Proceso de la Globalización y su Impacto en la Administración Pública. Ed. INAP, México, 1995.
44. Noyola, Pedro. González Torres, Armando. "Modernidad y Economía." Ed. Porrúa, Colección Textos Para el Cambio, No. 8, México, 1994.
45. Ortiz Wadgymar, Arturo. "Política Económica de México, 1982-1995." Ed. Nuestro Tiempo, México, 1996.
46. Pardo, María del Carmen. "El Cuestionamiento al Modelo de Desarrollo y la Política Social." En la Revista del Colegio. Política Social, Año IV, No. 6, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1996.

47. Pardo, María del Carmen. "Empresa Pública y Privatización en México." En Pardo, María del Carmen (Coordinador) *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, Lecturas Básicas*, Ed. INAP, México, 1992.
48. Pérez Guzmán, Samuel. "17 Angulos de un Sexenio." Ed. Plaza y Valdez, México, 1987.
49. Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio - Exterior 1984-1988." México, 1984.
50. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988." México, 1983.
51. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994." Ed. S.P.P.,- México, 1989.
52. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000." Ed. S.H.C.P. México, 1995.
53. Poder Ejecutivo Federal. "Quinto Informe de Gobierno.", México, 1999.
54. Rangel, José. "Privatización: El Estado Vs. El Mercado. Son las Fuerzas del-Mercado la Mejor Alternativa? En López Díaz (Coordinador) *México: Reforma y Estado*. Ed. Instituto de investigaciones Económicas-UNAM y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.
55. Rodríguez Araujo, Octavio. (Coordinador) "Reflexiones al Futuro." Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1994.
56. Rueda Peiro, Isabel. "México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política 1982-1996." Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y Siglo XXI, México, 1998.
57. Sánchez Daza, Alfredo (Coordinador). "Reestructuración de la Economía Mexicana." Ed. Universidad Autónoma Metropoliotana, 1995.

58. Sánchez González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado en México." Ed. INAP, México, 1998.
59. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Reestructuración del Sector Paraestatal." Ed. F.C.E., México, 1988.
60. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Fobaproa. La Verdadera Historia." - Ed. S.H.C.P., México, 1998.
61. Solís, Leopoldo. "La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas." Ed. Siglo XXI, México, 1976.
62. Solís, Leopoldo. "Crisis Económico-Financiera 1994-1995." Ed. F.C.E. y el Colegio Nacional, México, 1996.
63. Urquidí, Víctor L. "México en la Globalización: Condiciones y Requisitos de un Desarrollo Sustentable y Equitativo." Ed. F.C.E., México, 1996.
64. Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea." Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997.
65. Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano." En La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado?, Año II, No. 3, julio de 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
66. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Gobierno en Acción." Ed. F.C.E., México, 1984.
67. Valenzuela Feijóo, José. "El Capitalismo Mexicano en los Ochenta." Ed. Era, México, 1986.
68. Valenzuela Feijóo, José. "Crítica del Modelo." Ed. UNAM, México, 1991.
69. Vickers, John. Yarrou, George. "Un Análisis Económico de la Privatización." Ed. F.C.E., México, 1991.

70. Villoria Mendieta, Manuel. "La Modernización de la Administración Como Instrumento al Servicio de la Democracia." Ed. INAP, Madrid, España, 1996.
71. Weber, Max. "Economía y Sociedad." Ed. F.C.E., Tomo II, México, 1978.
72. Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Reforma del Estado, Reforma de la Sociedad." En López Díaz, Pedro (Coordinador). México: Reforma y Estado. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

HEMEROGRAFÍA.

1. Arroyo Ortiz, Juan Pablo. "Comentario Crítico al Pronafide." Economía Informa, Ed. Facultad de Economía, UNAM, No. 260, Septiembre de 1997, México.
2. Aspe, Pedro. "La Reforma Financiera de México." Comercio Exterior, Vol.44, No.12, Diciembre de 1994, México.
3. Banco de México. "Indicadores Económicos." Varios Años, Ed. Banco de México.
4. Banco de México. "Informes Anuales." Varios Años, Ed. Banco de México.
5. Banco de México. "La Evolución de la Economía Mexicana en 1994." Comercio Exterior, Vol. 45, No. 5, Mayo-Junio de 1995, México.
6. Barragán Moctezuma, Esteban. "Hacia una Redefinición del Concepto de Desarrollo." Comercio Exterior, Vol. 49, No. 3, Marzo de 1999, México.
7. Córdoba, José. "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México." Nexos, No. 158, Febrero de 1991, México.
8. Dabat, Alejandro. "La Crisis Mexicana y el Nuevo Entorno Internacional." Comercio Exterior, Vol. 45, No. 11, Noviembre de 1995, México.
9. García, Samuel. "Corrientes de Capital y Lecciones de la Crisis Financiera Mexicana." Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México.
10. Guillén Romo, Arturo. "El Sistema Financiero y la Recuperación de la Economía Mexicana." Comercio Exterior, Vol. 44, No. 12, Diciembre de 1994, México,
11. Guillén, Arturo. "Opciones Frente a la Crisis." Comercio Exterior, Vol. 46, No. 4, Abril de 1996, México.
12. Gutiérrez Garza, Esthela. "Desafíos del Modelo Económico Mexicano." Comercio Exterior, Vol. 49, No. 3, Marzo de 1999, México.
13. Ibarra, David. "Equidad y Desarrollo." Nexos, No. 184, Abril de 1993, México.

14. "Inversión Extranjera Directa en México en los Noventa." Comercio Exterior, Vol. 45, No. 12, Diciembre de 1995, México.
15. Kliksberg, Bernardo. "Repensar al Estado Para el Desarrollo Social." Enlace, No. 47, Marzo-Abril de 1998, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
16. "Mensaje de Toma de Posesión del Presidente Miguel De la Madrid." El Mercado de Valores, Año XLII, No. 49, Diciembre de 1982, México.
17. "Política Económica Para 1983." El Mercado de Valores, Año, XLII, No. 51, Diciembre 20 de 1982, México.
18. "Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)." El Mercado de Valores, Año XLVI, No. 26, Junio 30 de 1986, México.
19. "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000." Comercio Exterior, Vol. 47, No. 6, Junio de 1997, México.
20. Riviello, Sandra. Gutiérrez, Anibal. "El Caso Fobaproa: Un Saldo Más del Sistema Bancario." Economía Informa, Fac. de Economía, UNAM, No. 269, Julio-Agosto de 1998, México.
21. Romero, Jorge Javier. "Políticas de Estado, Políticas Gubernamentales." Nexos, No. 238, Octubre de 1997, México.
22. Rubio, Luis. "El Estado Salinista." Nexos, No. 148, abril de 1990, México.
23. Ruiz Duran, Clemente. "La Necesidad de Despetrolizar las Finanzas Públicas." Economía Informa, No. 267, Mayo de 1998, Fac. de Economía, UNAM, México.
24. Sánchez González, Juan José. "El Federalismo Vía de la Reforma del Estado." Enlace, No. 49, Julio-Agosto de 1998, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
25. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado." Nexos, No. 148, Abril de 1990, México.
26. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. "La Reforma Fiscal en 1987." Ed. S.H.C.P., México, 1987.

27. Suárez Dávila, Francisco. "Liberación, Regulación y Supervisión del Sistema Bancario." Comercio Exterior, Vol. 44, No. 12, Diciembre de 1994, México.
28. Teitel, Simón. "¿Qué Estrategia de Desarrollo Debe Adoptar América Latina?" Comercio Exterior, Vol. 45, No. 9, Septiembre de 1995, México.
29. Unidad de Desincorporación. "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales." Ed. S.H.C.P., México, 1993.
30. Urias Brambila, Homero. "Presentación." (Introducción), Comercio Exterior, No. 12, Vol. 45, Diciembre de 1995, México.
31. Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en el Cambio Estructural." Revista de Análisis Político Administrativo, No. 14, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
32. Zedillo, Ernesto. "Políticas de Estado." Voz y Voto. No. 58, Diciembre de 1997, México.

Consultas en Internet.

<http://WWW.bancomext.gob.mx> (Banco Nacional de Comercio Exterior)

<http://WWW.banxico.gob.mx> (Banco de México)

<http://WWW.nafin.gob.mx> (Nacional Financiera)

<http://WWW.secofi.gob.mx> (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial)

<http://WWW.secofi-snci.gob.mx> (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-Secretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales.)