

2 E1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA POLITICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL, BASES PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO: 1982 - 1992.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
JAIME MENA ALVAREZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1993

TESIS CON
ORIGEN



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.

INDICE

INTRODUCCION

Pág.

I. CONSIDERACIONES TEORICAS EN TORNO AL ESTADO

1

1. La Sociedad Como Destino Final de la Actividad del Estado. 1
2. El Origen del Estado. 4
3. Consideraciones en Torno al Poder y la Política. 8
4. Divergencias en Torno al Concepto de Estado. 14
5. El Poder del Estado. 21
6. Características del Estado Capitalista 23
 - 6.1 Los Fines del Estado. 25
 - 6.2 Funciones del Estado 27
 - 6.3 La función Económica del Estado 28

II. EL ESTADO MEXICANO: FACTORES HISTORICOS DE 1917-1982.

35

1. La Perspectiva Constitucional de 1917 35
 - 1.1 Razones Formales 36
 - 1.2 Razones Económicas 38
2. Establecimiento de la Institucionalidad del Estado Mexicano 41
3. El Cardenismo: Un Estado Más Intervencionista 45
4. Desarrollo Mexicano Basado en el Proyecto de Sustitución de Importaciones 49

4.1 Primera Fase: Bases para la Industrialización, 1940-1952	49
4.2 Segunda Fase: Reorientación del Modelo de Industrialización, 1952-1970	53
4.3 Tercera Fase: Incremento y Diversificación de la Estructura Industrial Estatal, 1970-1976	56
4.4 La Crisis del Desarrollo Basado en la Política de Sustitución de Importaciones	64

III. LA POLITICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL. BASES PARA LA REFORMA DEL ESTADO.

1. Factores Externos e Internos Determinantes para la Aplicación de la Política de Cambio Estructural.	78
2. Reformas Constitucionales en Materia Económica Establecidas al Inicio del Sexenio	85
3. Los Planes y Programas	90
3.1 Programa Inmediato de Reordenación Económica.	93
3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	98
3.3 El Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior	102
4. Las Orientaciones del Cambio Estructural	105
5. La Estrategia de Apertura Comercial	110
6. Políticas de Ajuste	112
7. La Concertación Tripartita: Estado, Empresarios y Líderes Sindicales	115
8. Las Transformaciones Administrativas del Sector Público.	120
9. Instrumentación de la Política de Cambio Estructural.	129

IV. LOS PLANTEAMIENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO.	139
4.1 Antecedentes	139
4.1.1 La Deslegitimación del estado Mexicano Basado en al Aplicación de Medidas Paternalistas, Proteccionistas y Corporativistas	139
4.2 El Cambio de las Bases Legitimadoras del Estado Mexicano	149
4.3 Los Factores Externos que Influyen en el Planteamiento de Reforma del Estado Mexicano	156
4.4 En camino hacia el "Estado Solidario"	159
CONCLUSIONES	174
BIBLIOGRAFIA	184

INTRODUCCION

En el proceso de transición hacia el siglo XXI, países de diversa estructura social, económica, política y nivel de desarrollo, enfrentan retos no solo para vincularse a las nuevas realidades y tendencias que impone la profunda interdependencia y transnacionalización de la economía internacional, sino además, fundamentalmente, para desarrollar una creciente capacidad de resistencia para encarar las presiones y condicionamientos que tal vinculación impone sin recortar o disminuir sus márgenes de autonomía y soberanía.

Este punto fue precisamente la motivación para la realización de la presente investigación, la cual se remite a un análisis histórico-documental cuyo principal objeto de estudio es la Política de Cambio Estructural en México durante el período 1982-1988, como el aspecto fundamental que marcó la transición de un tipo de relaciones de la sociedad con un Estado denominado Paternalista y fundamentado en bases corporativistas, hacia nuevas relaciones con un Estado más pequeño y menos propietario, con una reducción de su intervención en el ámbito económico, que ha desatado una amplia polémica.

En sí, con la presente investigación se pretende realizar un análisis de los logros y estrategias aplicadas en el periodo de Miguel de la Madrid y una evaluación de las recientes medidas de política económica que se han aplicado en el actual régimen de Carlos Salinas de Gortari.

Pretendo establecer en este trabajo de tesis el rumbo hacia el cual se encamina nuestra nación , mediante la definición del proyecto político-económico y social a que conducen las acciones llevadas a cabo durante el último sexenio y lo que ha transcurrido de el actual régimen.

A continuación procederé a mostrar un panorama general del contenido en cada uno de los capítulos, enfatizando los puntos relevantes del mismo.

En el primer capítulo procedemos a delinear un marco conceptual, con el objeto de dejar clara la base teórica utilizada durante el desarrollo de la investigación.

Se exponen aquí diversas fundamentaciones del origen y función del Estado, analizando sus características básicas en el Sistema Capitalista y estableciendo el papel que juega en el ámbito económico.

En este sentido, entiendo que el Estado surgiría como un ente que va a tener una función de regulación entre las clases que integran la sociedad, ente que se materializa a través de un conjunto de instituciones que vincula la acción entre éste y la sociedad civil.

En el segundo capítulo se hace un estudio de la economía mixta en México, analizando la intervención del Estado mexicano en la economía, determinando las principales razones normativas y económicas en las cuales fundamenta dicha intervención.

Para este propósito realizo un estudio del desarrollo histórico a partir del período posrevolucionario de 1917, para concluir destacando los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y de López Portillo, con la finalidad de tener un marco de referencia hacia el período presidencial de Miguel de la Madrid.

Si la crisis se enfrenta en 1982, debemos referirnos de manera concreta a los antecedentes que la originaron, así pues, es menester hacer una recapitulación lo más exacta posible de lo que provocó que el gobierno federal delineara la política económica, instrumentada en el régimen de Miguel de la Madrid y el cual tiene como propósito un proyecto definido a largo plazo.

Por esta razón, a lo largo del tercer capítulo, procederé a analizar el período de 1982-1988; analizo la estrategia del Gobierno Federal, que en un primer momento, como alternativa de tipo coyuntural para hacer frente a la crisis, se plasmó en el Programa Inmediato de Reordenación Económica y, más adelante, se realiza una descripción general del desarrollo de la Política de Cambio Estructural y una evaluación de los resultados que derivaron en el establecimiento de las bases para el planteamiento de la reforma del Estado por parte del sexenio precedente.

En el cuarto capítulo, se hace un análisis del Planteamiento de la Reforma del Estado sugerida por el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En este apartado pretendemos, de acuerdo a una posición particular, establecer si los fundamentos sobre los que se basa dicho planteamiento son los adecuados para poder alcanzar objetivos nacionales a largo plazo que permitan salir de la crisis y avanzar hacia un estado superior de desarrollo, acorde con las características muy especiales de la sociedad mexicana; o si por el contrario, son parte del establecimiento de políticas determinadas desde el exterior que pretenden enfrentar y vincularse con la etapa de globalización dentro del sistema capitalistas para supeditarse y depender aún más de los países hegemónicos.

De la misma manera, trato de establecer cómo se aplica el concepto de Justicia Social , el cual constituye una tesis que de manera recurrente en nuestro país han enarbolado los diferentes regímenes políticos posteriores a 1917, pero que sin embargo, a pesar de ello, vemos que no ha perdido vigencia la necesidad de seguir trabajando y acumulando esfuerzos con el propósito de reducir paulatina y constantemente las diferencias en los niveles de desarrollo (crecimiento económico, bienestar social, calidad de vida y oportunidades) que existen en la población nacional y que aún más, es manejada como una táctica para lograr la permanencia hegemónica del régimen en el poder.

Como último apartado de la presente investigación se muestra la posición personal, en cuanto a resultados económicos, sociales y políticos del objeto de estudio, efectuando las correspondientes conclusiones; aunque quiero dejar claro que en cada uno de los capítulos se encuentran inmersas conclusiones que establecen en particular el punto de vista que asumo al analizar cada uno de los temas de investigación.

I.- CONSIDERACIONES TEORICAS EN TORNO AL ESTADO.

El surgimiento y desarrollo del Estado, como aparato central de dominación, control y decisión, ha jugado diversos papeles en las sociedades en sus diferentes etapas históricas, manifestando su presencia y acción a través de las relaciones de producción, especialmente en las formaciones capitalistas.

Por ello en la realización de este trabajo de tesis se ha considerado que para poder entender mejor al Estado, tanto su concepto como las relaciones que deriva, es oportuno abordar el estudio de la sociedad como destino final de la actividad del mismo, para esto, analizaré las definiciones que al respecto nos presentan algunos autores.

1. LA SOCIEDAD COMO DESTINO FINAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Andrés Serra Rojas¹ señala algunos elementos tendientes a explicar la organización del hombre en sociedad; en efecto, cita como factores determinantes de la sociedad

¹Serra Rojas Andrés. Ciencia Política, México. Editorial Porrúa, 1988. Págs. 36 y 39

los siguientes: la existencia de un grupo humano coherente, la cooperación y realización de fines dentro del grupo, una obra social continua, un asentamiento territorial, un grupo dinámico capaz de imprimirle su propio carácter a sus creaciones (experiencia o sentido común). A estos elementos el autor de referencia le introduce un objetivo que sustenta su organización, el cual da sentido a la actividad que ese grupo de individuos desarrollará y que consiste en la identificación de las necesidades sociales y el modo de satisfacerlas a través de formas económicas primitivas, además concibe la necesidad de la reproducción biológica que los impulsa a formar familias, siendo esta la base sobre la cual se sustenta la sociedad; así como también la necesidad de defenderse de otros grupos, definiendo con ello las primeras formas de autoridad.

Con base a la exposición anterior creo conveniente apuntar la definición de sociedad del propio Serra Rojas: "sociedad es un sistema duradero que se reproduce así mismo, dentro de cuyos límites territoriales y culturales vive su vida la mayoría de los miembros"².

Lo relevante de este concepto de sociedad es que realmente para llegar a serlo, ese grupo empieza por adquirir cierta permanencia que le permite la realización de

²Ibidem, pag. 13

determinados fenómenos sociales a partir de que vive bajo leyes comunes que desembocan en la aceptación de una cultura común, y que favorecen su propia organización. De esta manera, van definiendo sus propios valores de justicia, libertad, derecho y consolidando estructuras democráticas.

Sin embargo, la sociedad no puede organizarse por si sola al enfrentar una situación difícil derivada de la propia naturaleza de los hombres que la conforman; en efecto, tal y como lo apunta Serra Rojas, el ser humano alberga en su interior una serie de elementos que van a influir en la exteriorización de sus conducta, como son: instintos, pasiones, intereses y múltiples factores negativos que rompen con la armonía provocando una lucha permanente por la imposición de sus propios intereses y valores.³

Tenemos entonces que los hombres son actores sociales de una lucha permanente en la que aspiran imponer su voluntad; pero es evidente que esa lucha reclama la presencia de un poder superior a ellos que regule el conflicto y evite el agotamiento necesario de la sociedad, es decir, el hombre no puede resignarse a una situación en particular, por lo cual necesita de una autoridad superior e independiente a él con el

³Ibidem, pág. 40

objeto de conducir la lucha dentro de ciertos límites con el fin de permitir la condición de sobrevivencia y desarrollo de la humanidad.

2. EL ORIGEN DEL ESTADO

Conviene apuntar que el presente trabajo no pretende profundizar sobre la problemática que supone un estudio de la Teoría del Estado, sino solamente exponer los elementos principales y generales que expresen en forma clara y precisa la idea de Estado.

En este sentido, iniciaré este punto haciendo algunas consideraciones acerca de la necesidad de un poder que organice y dirija a la sociedad; poder que en la actualidad se le conoce con el nombre de Estado.

El Estado, en general, tiene diversas fundamentaciones, desde las que lo consideran como "un producto de la razón"⁴ hasta las que lo fundamentan como un "producto de un cálculo racional"⁵. Las primeras, con un amplio contenido filosófico, nos

⁴Veáse, Kant, Emmanuel. CRITICA A LA RAZON PURA. E'D. Porrúa. México, 1972. Pp. 196-217.

⁵Veáse, Weber, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. F. C. E. México, 1977. Pág. 44

definen al Estado como un producto de la razón y además dicen que es "la encarnación de la razón pura"⁶. Estas teorías pregonaban que el terreno de la sociedad civil solo estaba orientado por el sentimiento irracional, de tal forma que en todo momento iban a estar presentes la lucha entre los hombres al grado de que tarde o temprano, la sociedad se consumiría en sus luchas internas. En estas condiciones, era necesaria la creación de un órgano que se ubicara por encima de los intereses individuales, y que presentara el interés general o colectivo; y este órgano es el Estado.

Por ello, el Estado sería la encarnación de la razón pura y el órgano que evitaría las luchas sociales y, donde imperara el interés individual de unos cuantos, se sustituiría por el interés general.

En esta perspectiva, el Estado se ubica por encima de la sociedad, dirigiéndola y dominándola, con apego a la razón como principio ordenador del universo; es decir, el terreno del Estado es el terreno de la razón y la razón es el elemento que permitirá que la sociedad civil no se desgaste en disputas internas con las que se busca imponer el interés de unos en detrimento de otros.

⁶Veáse, Kant, Emmanuel. Op. Cit. Pág. 201

Es evidente que la sociedad en su conjunto no puede gobernarse por sí sola, sobre todo a partir de que la propiedad privada se hace presente, con lo que aparecen las primeras clases sociales. Este hecho histórico va a dar origen al conflicto de clase; es pues necesario la presencia del Estado como arbitro de dicho conflicto.

Por su parte, Herman Heller ha dicho que en el Estado "vemos el producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada"⁷.

Ciertamente, el desarrollo de la sociedad requiere de un acto voluntario para ordenar la lucha de intereses entre los hombres; pero, tal y como señala Francisco Porrúa Pérez, a pesar de que en la base del Estado encontramos un acuerdo de voluntades humanas depositadas en la autoridad superior que ese Estado ejercerá, a través de relaciones de igualdad, también se observa que en esa misma base sobre la cual se eleva el Estado se presenta una situación caracterizada por la existencia de hombres que van a mandar (autoridad y poder estatales) y hombres que van a obedecer -que se someterán "voluntariamente" a esa autoridad y poder.⁸

⁷Heller, Herman. TEORIA DEL ESTADO. F. C. E. México, 1985. Pág. 220

⁸Porrúa, Pérez, Fco. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 185.

El mismo Porrúa Pérez, refiriéndose al origen del Estado, y en oposición al contrato social de Rousseau, señala lo siguiente: "nace, no de un pacto social, sino a consecuencia de un proceso histórico-sociológico que va impulsando a la voluntad humana hacia su creación de una manera necesaria, los hombres, razonablemente, no pueden substraerse a la voluntad de crearlo, pues no pueden, razonablemente, contrariar su naturaleza. Pero esa voluntad no se manifiesta de manera contractualista, sino en forma de actividad constante para crear y mantener las instituciones políticas."⁹ Entonces, no se trata de un simple acuerdo de voluntades; sino que justamente es una necesidad que la razón humana percibe como instrumento de ordenamiento de sus actividades e intereses en cuanto seres sociales y políticos.

Retomando la idea de Herman Heller a cerca del origen del Estado, diremos que es visto como una necesidad histórica que viene a armonizar todas las oposiciones de intereses que los miembros de la sociedad estelarizan. Por tal circunstancia, señalamos que en cuanto seres razonables, libres de ejercer su voluntad, los individuos aceptan esta necesidad histórica de regirse por un Estado; pero también, y antes de vertir cualquier concepto de Estado, los hombres en cuanto susceptibles de emociones, tienen intereses que defender en ese Estado, y que les valdrá la

⁹Ibidem, Pág. 185.

condición, además, de seres políticos. Así pues, conviene abordar lo relativo al poder y la política.

3. CONSIDERACIONES EN TORNO AL PODER Y LA POLITICA.

Considero importante detenernos un poco para analizar brevemente lo que se entiende por lo político o la política, a fin de comprender mejor al Estado. Como complemento de este punto, me ocuparé también de lo relativo al poder -en su acepción más general- ya que más adelante abordaremos el estudio del poder del Estado.

Consecuentemente, me veo obligado a reiterar- como vimos anteriormente- que en la sociedad, al irse configurando la propiedad privada, los principales poseedores de ella empiezan a preocuparse por la existencia de un orden social caracterizado por la creación de una normatividad general, abstracta e impersonal, acorde a sus intereses. Es en este momento que el hombre saca a flote su naturaleza política, en cuanto exterioriza sus emociones, envidia, egoísmo, instintos naturales.

Existe consenso en la mayoría de los autores que se ocupan de los estudios de la política para ubicarla junto al poder público que administra y representa el Estado.

Esto es, se refiere a todo intento por conocer los medios que éste emplea para alcanzar sus fines: el comportamiento de la voluntad del hombre, como depositario del poder del Estado, en este ejercicio.

En este sentido, Andrés Serra Rojas, al referirse a la política, considera que ésta "no es en sí, sino lucha por el poder con el fin totalmente determinado de conseguir un orden de vida en común relativamente duradero y gobernar con él." David Easton, también refiriéndose a la política, señala que "dondequiera que encontremos un grupo de personas, sin importar cuales sean sus propósitos o su forma de organización, generalmente encontraremos que se hacen maniobras para ocupar una posición privilegiada o ejercer el poder; y que difícilmente puede existir un grupo, sin importar cuán nobles o cuán sagrados sean sus propósitos, en que no se presenten este tipo de situaciones".¹⁰

Es evidente que en ambos autores está presente la idea de lucha de los hombres por conquistar el poder del Estado, o participar de aquellas actividades que, ya sea positiva o negativamente, va a influir en ellos; esto da lugar a una disputa constante acerca de la política que se intenta aplicar -y que de hecho se ejerce-; pero lo importante de toda actividad política es que, por un lado, el que manda trata de

¹⁰Eastón, David. política moderna. Edit. Porrúa. México, 1990. Pág 185.

sustentar su mandato como el correcto; en tanto que, el que se resiste a obedecer, alega que esa medida política presenta un carácter autoritario. Con lo cual la Política se materializa en la lucha entre el que manda y el que obedece, influidos por el deseo de ejecutar su propia voluntad, intentando controlar al contrario.

David Easton completa su idea de la política al referirse a toda disputa política como una discusión que se centra en dos puntos: primero, el tipo de medida o programa que se va a aprobar y, segundo, el tipo de medida que al sujeto disidente le gustaría que adoptara. Ante esta afirmación, es válida la consideración de la política como lo que debe ser a partir de una realidad específica. Además, Easton culmina su análisis político señalando que "la vida política se refiere a toda actividad que influye de manera importante en el tipo de medida autoritaria que adopta una sociedad y la forma en que la pone en práctica. Se dice que estamos participando en la vida política cuando nuestra actividad se relaciona en alguna forma con la implantación y ejecución de una medida práctica para la sociedad".¹¹

Como consecuencia de lo anterior es imperativo referirnos al Poder, si partimos de que el Estado es visto como un poder superior a la sociedad, que se eleva sobre ella para intentar organizarla de manera eficaz, a fin de permitir un orden duradero y

¹¹Ibidem, Pág. 133.

estable en el que pueda gobernar. En consecuencia ubicaré al concepto del poder en aquella parte que se vincula con el Estado, que no es en su totalidad.

De esta manera, según Escobar Valenzuela, el poder es un "elemento que se encuentra presente en la amplia red de relaciones sociales, cualesquiera que estas sean, siempre que en ellas se verifique la presencia de un sujeto activo que instrumenta la voluntad de otro pasivo, en virtud del cual el primero manda y el otro obedece."¹² Agrega además, que para definir la situación de poder es conveniente que ambos sujetos definan libremente su voluntad, en ejercicio de su razón y sin que exista manipulación en ese proceso de definición.

En Max Weber encontramos definido al poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."¹³ Es obvio que también esta presente el elemento de la voluntad, es decir, definitivamente en ambos casos se pone énfasis en la imposición de una voluntad sobre otra, independientemente de que se pueda o no estar de acuerdo; aunque en última instancia lo que resuelve el choque

¹²Escobar Valenzuela, M. CONTRIBUCION AL ESTUDIO DEL PODER. UNAM-ENEP ACATLAN. México, 1988. Pág. 30.

¹³Citado por Escobar Valenzuela. Op. Cit. Pág. 27.

de voluntades son los medios de que se valen tanto el que impone la voluntad como el que se resiste a obedecer; o sea, los recursos del poder.

Hay otros autores, como Gaetano Mosca y Wilfrido Pareto, para quienes el poder es una capacidad de mando que proviene de la astucia o la fuerza. Para León Duquít es una relación necesaria que se da entre gobernantes y gobernados; en este caso se alude de manera más evidente al poder político -del cual es depositario el Estado- al referirlo a una forma de gobierno y no solamente a una situación aislada de dos sujetos tratando de imponer sus voluntades. Nicos Poulantzas, en cambio, define el poder en razón de las clases sociales; concretamente, de la lucha de las clases, ya que lo considera como la capacidad de un clase para realizar sus intereses a expensas de la otra.

Por otra parte, Maurice Duverger contempla el uso de la fuerza en su análisis acerca del poder, al concebirlo como una posibilidad de coaccionar a un individuo, pero en el entendido de que este individuo considera legítimo ese proceso de coacción.

Finalmente, me detendré a exponer el concepto de poder que nos ofrece David Easton; para él, el poder se relaciona con el propósito, de una persona o grupo, de controlar a otros en un esfuerzo por influir en ellos, a este respecto transcribiré una

cita fiel en torno al poder: "Para imponer la voluntad propia, se requiere controlar la voluntad de los demás y, por tanto, el hecho político en el segundo nivel es, siguiendo el estilo de Hobbes, un conflicto de voluntad, en el que cada uno trata de dominar por la fuerza, por la persuasión, por la tradición o por la ley, sobre las voluntades de los demás. Esta es la esencia de la lucha por el poder." ¹⁴

Con base a las citas y breves exposiciones a cerca del poder, desde la óptica de los autores que presente, se puede aseverar que no hay duda de que el poder es una característica humana, al igual que la política, y que el ser humano es capaz de definir su propia voluntad a partir de la conjugación racional que lleve a cabo a partir de los diversos elementos que el medio en que se desenvuelve le proporciona. Asimismo, el poder -los conflictos que se manifiestan en torno a él- siempre estará fuertemente ligado a los hombres en cuanto seres racionales, capaces de expresar su doble naturaleza: razón y emoción que estará manifestada al entrar en contacto con la sociedad y se definirá de acuerdo a sus propios intereses y valores.

Se advierte también, que existen diversos tipos de poder y, en este sentido, discriminan algunos por no ser materia del estudio que nos ocupa, solo me referiré, en adelante, al poder político que ejerce el Estado sobre la sociedad.

¹⁴Easton, David. Op. Cit. Pág. 123.

Así, del análisis del Poder que hemos sustentado a través de diversos autores, se desprende una inquietud por introducir un concepto propio, en virtud de haber analizado también lo concerniente a Política. Ambos conceptos permitirán una mejor comprensión del concepto de Estado que en líneas subsecuentes ofreceremos.

Entonces, y teniendo en cuenta que en este trabajo de tesis solo interesa el poder político, se puede concebir a éste como la capacidad que posee un agente para ejercer legítimamente el poder del Estado, en cuanto lo personifica; es decir, capacidad para tomar una serie de decisiones que, sin embargo, encuentran sustento en el ordenamiento social que la misma sociedad le ha dado. Esto supone dos cosas: primero, que dichas decisiones o mandatos no son una consecuencia del libre arbitrio de un individuo; y, segunda, que puede haber actores públicos, sin poder político, pero que luchan políticamente ya sea por controlarlo o alcanzarlo.

4. DIVERGENCIAS EN TORNO AL CONCEPTO DE ESTADO

Una vez que se ha identificado la necesidad del Estado y expuestos los conceptos de Poder y Política, las condiciones nos permiten revisar lo que se conoce como Estado. Por lo que hace a este concepto, existe una gran diversidad de opiniones y

comúnmente cada autor que investiga sobre la Teoría del Estado da su propia definición, sin embargo, únicamente procederé a exponer algunas de ellas.

Una de las fundamentaciones sobre Estado nos dice que "es el órgano necesario para que se cristalice el dominio capitalista, de tal manera que es necesario contar con un instituto de dominio político y de actividad continuada, cuando y en la medida que se logre el establecimiento del monopolio de coacción física (ejército, policía) para el mantenimiento del orden vigente y que norme la conducta de los individuos dentro de la sociedad civil"¹⁵. Es decir, el Estado sería aquí un elemento necesario que materializara y concretara esa relación de dominio, o por decirlo de otra forma, sería el ámbito donde se calcularan de mejor forma los resultados pretendidos. Por ello, en esta aproximación, el Estado tendrá una fundamentación con apego a una acción idónea o a un cálculo racional.

En suma, con su tratamiento del Estado racional moderno y del proceso de burocratización en el capitalismo, Weber proporcionó una fundamentación teórica para el capitalismo monopolista de Estado.

¹⁵Veáse, Weber, Max. Op. Cit. Pp. 43-44.

Por lo que se refiere a la concepción hegeliana¹⁶, se concibe a la sociedad civil como un conjunto de organizaciones sociales que buscan un fin egoísta y cuyos intereses propios deben de ser regulados por el Estado dentro de normas legales que orienten el funcionamiento de la sociedad civil hacia el logro del interés general. Dicha concepción, supone la separación de la sociedad civil (ámbito económico, intereses particulares) del Estado (resultado de luchas políticas en donde se cristalizan los intereses generales), pero el individuo es miembro de ambos y puede actuar en provecho propio limitando su accionar por los deberes impuestos en las normas jurídicas.

Por otra parte, el Estado también es visto como "un instrumento de la clase dominante para la defensa de sus intereses"¹⁷. En esta, el Estado es relegado a un mero instrumento, para que un cierto sector de la sociedad materialice sus intereses, asignándole a este diversas funciones, que más adelante se desglosarán.

Al respecto, Omar Guerrero, en clara alusión al Estado Capitalista, nos dice que "es una organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a

¹⁶Hegel, G.W.F. FILOSOFIA DEL DERECHO. U.N.A.M. México, 1985. Pp.242-316.

¹⁷Veáse, Lenin, V. I. ESTADO Y REVOLUCION. OBRAS ESCOGIDAS. Progreso. Moscú, 1979. T.II.

su dominio" ¹⁸ Aunque inmediatamente señala que el dominio no es exclusivo del Estado, pues éste se encarga también del desarrollo de otras funciones en la sociedad -entre las que sobresalen ampliamente la función administrativa, según analizaré ampliamente en la función del Estado-. Sin embargo, nos enfatiza que el Estado es solo el instrumento que la clase dominante emplea para golpear a la clase dominada.

Veamos más específicamente lo que algunos autores nos dicen al respecto. Escobar nos manifiesta que el Estado es "la autoridad que se extiende al conjunto de la sociedad global, controla ordenando la actividad de los hombres en su seno (mediante el derecho) y ejerce en ella el monopolio legítimo de la violencia."¹⁹

El Estado existe, según Easton, al conjugarse los elementos "territorio fijo, gobierno estable y una población definida y su función principal es la de conservar el orden social, precisamente a través del gobierno."²⁰

¹⁸Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO CAPITALISTA. Edit. Fontamara. México, 1986. Pág. 39.

¹⁹Escobar Valenzuela. Op. Cit. 57.

²⁰Easton, David. Op. Cit. Pág. 113.

Por su parte, Herman Heller lo considera como una necesidad humana, unidad de acción humana creada con el fin de "organizar, autonomamente, la cooperación social territorial."²¹

Max Weber se refiere al Estado como un mal necesario para la sociedad y cuya tendencia es el monopolio del uso legítimo de la fuerza, reclutando de la sociedad su aparato burocrático a través del cual ejercerá su dominio.²²

Para Rodrigo Moreno, el Estado " es una comunidad de hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad entera."²³. En este caso se destacan, fundamentalmente, tres aspectos que dan forma al Estado: en primer termino, el elemento solidaridad, producto de la voluntad de los hombres; en segundo, tenemos la figura del Gobierno como órgano que se encargara de materializar al Estado y a través del cual buscará organizar a la

²¹Heller, Herman. Op. Cit. Pág. 221.

²²Barestein, Jorge. EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA. C.I.D.E. Pp. 21-86.

²³Moreno Rodríguez, Rodrigo. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO. UNAM. México, 1980. Pág. 31.

sociedad. Finalmente, alude al orden jurídico al que ese Gobierno se apegará y, por consecuencia, hará respetar en todo momento.

También Andrés Serra Rojas nos ofrece su definición de Estado, en que destaca el orden jurídico, así como el monopolio del empleo del poder coactivo de que en un momento dado puede disponer; así, nos dice que el Estado "es un orden de convivencia de la sociedad, políticamente organizada en un ente político superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado- asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."²⁴

Francisco Porrúa Pérez lo considera como " la manera de ser o estar construida políticamente una comunidad humana, levantada sobre la voluntad de los hombres que la conforman y que se sujetan a un orden jurídico, estableciéndose entre ellos una amplia red de relaciones políticas."²⁵

²⁴Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pp. 283-284.

²⁵Porrúa Pérez, Fco. Op. Cit. Pp. 184-185.

Una de las más completas definiciones me parece ser la que brinda Ralph Miliband cuando señala que "el Estado no es una cosa, no existe como tal. El termino 'Estado' designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado. El Gobierno es el que habla en nombre del Estado. Al Estado se referirá Max Weber cuando dijo en frase famosa que, para ser, adoptar con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un determinado territorio. Pero el 'Estado' no puede adoptar nada: solo puede hacerlo el Gobierno del momento, o sus agentes en los que haya delegado debidamente su poder."²⁶

En las definiciones presentadas observamos elementos que las unifican en relación con el concepto de Estado que nos ocupa. Evidentemente que se trata de una forma especial de organización del poder político que se caracteriza por la concentración del uso legítimo de la fuerza; también se necesita de un grupo de individuos (que constituyen el Gobierno) que representen en la realidad a ese Estado. De la misma manera, se menciona la posibilidad de que dicho Gobierno se comporte conforme al Derecho; esto es, que su actividad estará encaminada a construir un orden de

²⁶Miliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. S. XXI, Edit. México, 1976, Pág. 50.

derecho, el cual se someterá y cuidará que los gobernados igualmente se sometan al mismo.

El Estado, de esta manera, asumirá el papel de evitar los conflictos sociales y, en general, cualquier tipo de conflicto que ponga en riesgo el orden social o que obstaculice la consecución de los fines de los miembros de la sociedad. Consecuentemente, con 'Estado' me referiré al conjunto de Instituciones Políticas, a través de las cuales la sociedad será organizada políticamente, con apego a la ley que el hombre ha creado, a fin de que pueda alcanzar sus principales satisfactores; asimismo, por medio de estas Instituciones se aspira a conservar el orden social tanto en lo interno como en lo que respecta a lo externo.

5. EL PODER DEL ESTADO.

El poder del Estado recurre al ejercicio de la fuerza, en cuanto que está al servicio del orden jurídico, el cual, además, lo hace legítimo. Dicho poder también lo usa para su propia salvaguarda como Instituto Político.

La sociedad ha creado al Estado y este se distingue por la apropiación del poder político a fin de imponerle un nuevo orden social a la sociedad ; empero, ese orden

se fundamenta en el consenso de la ciudadanía. Así, si se parte de la premisa de que todas las instituciones humanas llegan a generar poder, es válida la observación de que el poder político no se reduce y agota en la esfera de competencia del Estado y que necesita darle una orientación de sentido para diferenciarlo de aquel que se deriva de la actuación de los grupos que escapan del conjunto de Instituciones que conforman al Estado. Además, este poder estatal adquiere el carácter de impersonal al no ser atribuido con exclusividad a un gobernante, prevaleciendo su condición generalizada. Igualmente, nos remite a considerarlo un poder legal al estar jurídicamente organizado.

En alusión al poder del Estado, Herman Heller ha señalado que "es tanto más firme cuanto más consiga hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y obligaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por el aceptados y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea aceptado como modelo para la formación de la vida."²⁷ Para alcanzar este objetivo, el Estado procurará cumplir eficazmente con sus funciones, particularmente con la de administración pública pues es esta la que mayores beneficios le puede reportar.

²⁷Heller, Herman. Op. Cit. Pág. 225.

Gracias a que en la naturaleza del poder del Estado yace la norma jurídica, dicho poder al dirigirse a la sociedad lo hace valiéndose de la autoridad, que es finalmente quien otorga a los individuos el derecho de mandar dentro de una estructura políticamente organizada y así, los que obedecen, aceptan 'resignadamente' lo que la autoridad reclama de su comportamiento. De tal virtud, la obediencia que puede obtener el poder a través de la autoridad es consecuencia de diversas razones: convencimiento de que es necesario, producto del temor a la aplicación del uso de la fuerza, por necesidad del régimen o porque racionalmente es útil.

El poder del Estado también es un poder civil, dado que el poder militar de que se auxilia está considerado como mera amenaza, como ultimo recurso del poder. Y sus gobernantes adquieren el calificativo de autoridades solo en cuanto son titulares del poder público, destinado a la obtención del bien público.

6. CARACTERISTICAS DEL ESTADO CAPITALISTA.

Hablaré ahora específicamente del Estado Capitalista, entre cuyas principales características se pueden considerar las siguientes:

- 1-. Se construye a partir de la necesidad que advierte el hombre de regirse por un ordenamiento político que proteja sus intereses una vez que su actuación en la sociedad ha favorecido la acumulación de la producción.
- 2-. Genera relaciones políticas entre los hombres. Debido a que los representantes del Estado adquieren una posición privilegiada que les permite imponer su voluntad; el resto de los miembros de la sociedad se organiza, a través de grupos de presión y partidos políticos, a fin de llegar a influir en las decisiones del Estado, estableciéndose una lucha constante por el poder político, o en su caso por la toma de decisiones.
- 3-. Se materializa en el Gobierno. Porque se ha dicho que el Estado no es un ente real, cobra vida al reclutar de la sociedad el elemento humano que se ocupará de alcanzar los fines del Estado a través de los órganos que engloban el Gobierno.
- 4-. Posee el monopolio de la fuerza legítima, en la medida en que su aplicación no responde al arbitrio de una persona, sino porque queda sujeta y puesta al servicio del derecho. Sin que esto suponga que fuera del Estado no pueda haber aplicación de la fuerza.

- 5-. Permite las diferencias sociales. Se justifica por su papel de conciliador de intereses, más no por tratar de erradicar las diferencias entre los individuos y entre los distintos grupos.

- 6-. El poder que detenta es soberano. Es creado por la sociedad, pero su eficacia se logra al ubicarse por encima de la sociedad y de cualquier otro poder; además, para obtener obediencia a sus mandatos dispone de la posibilidad de emplear legítimamente la fuerza física, como último pero esencial recurso del poder.

6.1 LOS FINES DEL ESTADO

Se ha insistido acerca de los fines del Estado, pues obvio que desde su creación ha tenido una importante tarea que cumplir, como lo es la organización política de la sociedad bajo un determinado orden social que permita el libre desenvolvimiento de los individuos.

Francisco Porrúa identifica el fin del Estado, en virtud de la actividad que implementa, con el bien público de los hombres que forman su población. En el fondo de esta tarea se observa la necesidad de alcanzar cierto orden y una paz más

o menos duradera, coordinar, alentar y, en ocasiones, suplir las actividades de los particulares.

Por otro lado, entendemos que entre los fines del Estado se encuentra su propio bienestar como Institución Política, es decir, tanto su existencia como su conservación. Y precisamente para esto, cuidara el buen funcionamiento de su aparato gubernamental, que contribuya al mantenimiento de una economía sana. Entonces, tenemos que al Estado le interesa alcanzar dos fines básicamente, siendo el primero determinante del segundo: en la medida que los individuos obtengan ese bien público, estará, el Estado, en condiciones de conservar, legítimamente, su hegemonía. De ahí que el mismo Porrúa Pérez sostenga que "un Estado esta condenado a la desaparición cuando no goza de la adhesión, gustosa o resignada, de los ciudadanos; siendo esta la base fundamental en que descansa su autoridad, y que nace con la confianza, de la simpatía o de la autoridad, en sentido 'psicológico'".²⁸

El Estado, para alcanzar sus fines recurre a distintas funciones que le van dando sentido a su actividad y justificando su presencia. Así se relaciona con la sociedad que lo ha creado.

²⁸Porrúa Pérez, Fco. Op. Cit. Pág. 294.

6.2 FUNCIONES DEL ESTADO

Según Omar Guerrero, el Estado se encamina al ejercicio de someter a la sociedad a sus propios intereses, y para legitimar ese proceso se apoya en la función administrativa, a fin de proveer de determinados servicios a la sociedad.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas ha dicho: "se entiende por función del Estado, las diferentes formas que reviste su autoridad. Las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa, y la función jurisdiccional."²⁹

Justamente en esta concepción de las funciones del Estado queda de manifiesto la división de poderes que para su ejercicio eficaz presenta. A través del Legislativo se ocupara de la creación de las leyes a que se sujeta el orden social, una vez captadas las demandas de la colectividad y canalizadas por conducto de los representantes del pueblo. El Judicial tendrá a su cuidado que se cumpla con lo establecido por la ley, estando facultado para recurrir legítimamente al empleo de la fuerza física. Finalmente, tenemos la función Ejecutiva -misma que relacionamos con la función de la administración pública- en su papel de gestor social de las demandas públicas, políticamente definidas.

²⁹Serra Rojas, A. Op. Cit. Pág. 558.

6.3 LA FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO.

Se puede decir, en base a los diferentes puntos de vista de concebir al Estado, que el hilo conductor es la separación entre Estado y sociedad, y más aún, no sólo separarlos como entes, sino también se separa su respectivo campo de acción. Por otra parte, se dice también que el ámbito del Estado es la Política y el de la sociedad la Economía. Es decir, además de la separación Estado-sociedad como entes, se deriva una separación Política-Economía, como ámbito de acción de los anteriores entes.

En esta medida, cuando hablamos de la intervención del Estado en la economía, independientemente de los matices que se le quiera asignar estamos asumiendo implícitamente que el Estado va a participar en un campo que le es nuevo.

Surge entonces la necesidad de definir un primer acercamiento de lo que representa la Política Económica, y ésta puede entenderse como el conjunto de acciones que articulan y sintetizan la intervención del Estado en la economía.

Pero esta propuesta no tendrá ninguna claridad sino ubicamos al Estado como motor de un cierto modo de producción, que en nuestro caso, es el capitalista. Por ello, a

continuación se realiza un desglose al respecto: la intervención del Estado en la economía en un Sistema Capitalista, presenta ciertos límites que son los de la reproducción-acumulación de capital, a la cual corresponde la misma estructura del Estado.

James O'Connor establece que el Estado ejerce dos funciones que se manifiestan como contradictorias, sin embargo, son complementarias. Estas funciones son: acumulación y legitimación.³⁰

La función de acumulación de capital es llevada a cabo por el Estado, mediante un proceso de valorización y revalorización de capital. Esta función, que en apariencia y como otras doctrinas lo expresan, esta reservada a los particulares. Es realizada por el Estado como capitalista colectivo, siendo este, como lo hemos citado antes, el instrumento de la clase dominante que cumple con la reproducción del modo de producción vigente.

El Estado capitalista realiza la función de acumulación para asegurar que el sistema continúe con el ciclo capitalista a largo plazo, manteniendo las condiciones de

³⁰Veáse, O'Connor, James. LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO. Edit. Península. España, 1981. Pp. 23-55.

rentabilidad del capital y promover mejores condiciones para los capitalistas individuales, los cuales solo garantizan este proceso de acumulación solo a corto plazo.

Para cumplir con la función de acumulación, el Estado dirige una serie de acciones, como lo son la producción de bienes y servicios y la regulación de la actividad económica. El Estado, al otorgar estímulos fiscales, esta cumpliendo con su función de acumulación propiciando una mayor inversión por parte de los capitalistas, además de crear la infraestructura necesaria. Es decir, esta creando las condiciones necesarias de acumulación de capital.

Por otra parte, el Estado al invertir en areas poco atractivas para el capital monopolico y dirigir las areas estratégicas de la economía busca garantizar el ciclo de valoración y revaloración del capital, por lo que el Estado tiene como finalidad la reproducción ampliada del capital.

El Estado, como capitalista colectivo, además de representar los intereses del capital individual y cumplir con la función de acumulación busca justificar la explotación en el proceso productivo capitalista para garantizar la dominación de clase capitalista, pero de forma disfrazada, haciendo uso del dominio político e ideológico.

El Estado, para mantener los intereses de la clase burguesa, cuenta con aparatos de dominio, como ya vimos, siendo esto de coerción física (ejército, policía, entre otros) y de carácter político e ideológico, a través del consenso popular y la violencia pacífica que se manifiesta en las relaciones de producción entre patrones y asalariados.

Podemos decir que el Estado, a través de sus aparatos de dominio, realiza dos funciones: la primera, en favor del bloque en el poder, fortaleciéndolo y unificándolo; la segunda, en relación a las clases dominadas, polarizándolas e impidiendo su organización de clase; trata de aparecer como un Estado neutral y justiciero ante el conjunto de la sociedad, para esto, realiza una segunda función, siendo ésta la legitimación.

La función de legitimación del Estado busca asegurar las condiciones de producción y no solo esto, sino que interviene en ellas, en el marco del Estado Benefactor, por medio de la democracia formal, manifestándose ésta a través de los bienes y servicios, directos e indirectos, como son la construcción de escuelas, hospitales, precios de garantía de productos básicos, subsidios y otros.

El Estado capitalista, en el desarrollo de sus funciones, trata de conciliar intereses, pero su función fundamental es velar por el interés de la clase burguesa a largo plazo, para lo que es necesario emplear lo que conocemos como selectividad estructural; es decir, dar prioridad a las bases estructurales de sistema capitalista para asegurar la supervivencia.

Para lograr esta supervivencia, es necesario prever que las exigencias burguesas que no sean funcionables pasen a un segundo termino, así como los grupos dominados sean manejados a nivel funcional y no real y político.

En este sentido, "El capital monopólico es el que más participa en el desarrollo de la economía, pero la demanda para sus bienes no crece al ritmo necesario, lo que provoca una capacidad excedente".³¹ Estos bienes de producción operan con una alta composición orgánica de capital y provoca una producción excedente, por consiguiente se elevan los gastos del Estado, ya sea para crear demandas y eliminar este excedente o para incrementar los gastos de tipo social para cubrir éste.

³¹Esteso, Roberto. NOTAS ACERCA DE LA PARTICIPACION ESTATAL A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. C. I. D. E. México, 1982, Pág 44.

El capital estatal, que es, entre otras cosas, el encargado de la producción de bienes de consumo básico, se caracteriza por tener una producción que es distinta a la que rige en el mercado; esto es, que no en toda la producción de bienes busca producir plusvalía, aunque en otras áreas sí lo realiza, como es el caso de los energéticos y otras fuentes que son prioritarias.

Las funciones de legitimación y acumulación tienen que ver con los gastos del Estado, gastos que debe cubrir recurriendo a todas las posibles fuentes de financiamiento.³² El Estado, en la actualidad, como en el pasado, debe representar el interés político de la clase dominante, bajo la hegemonía de una de sus fracciones. Hoy en día, y como veremos posteriormente, esta fracción hegemónica es el capital monopolista. El Estado lograra esto en la medida que sea capaz de disfrazar estos intereses particulares en lo que se conoce como el interés general. Por esto último, se considera necesaria su intervención en la economía.

En síntesis, el Estado para mantener la acumulación y la tasa de ganancia emplea la Política Económica, como un control que proteja los intereses del capital y, para llevar a cabo la función de legitimación, instrumenta una Política Social, la cual se

³²Veáse, Poulantzas, Nicos. **LA CRISIS DEL ESTADO**. Libros de Confrontación Filosófica, No. 9. Fontanella, Barcelona, España, 1977. Pág. 197.

refleja a través de sus instituciones de beneficio y en la creación de infraestructura social.

En la medida en que el Estado logre realizar eficazmente sus funciones, estará contribuyendo a los fines que están implícitamente considerados en su naturaleza, nos referimos, entre otros, a la reproducción de las relaciones sociales, difundiendo la ideología del Estado, auxiliándose de las instituciones políticas destinadas a la enseñanza; contribuyendo al orden social, al evitar el conflicto y, por consiguiente, la inestabilidad del sistema que pueden provocar los diversos grupos políticos que se opongan a las medidas adoptadas; conservar su poder político debidamente legitimado, fundado en el consenso de la voluntad popular; y consolidar una estructura política, económica y social invulnerable con el fin de asegurar que la acumulación de capital no encuentre obstáculo alguno para su reproducción, y la permanencia del grupo hegemónico en la aplicación del poder político.

II-. EL ESTADO MEXICANO: FACTORES HISTORICOS DE 1917-1982

1. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDA 1917

Para comprender la intervención del Estado en la economía mexicana, es necesario realizar una retrospectiva a la Revolución de 1910 y específicamente a nuestra constitución de 1917, en la cual encontramos los principios de la intervención y de la economía mixta.

En la trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana, fueron ratificados los Principios del Proyecto Nacional en la Carta Fundamental de 1917, de la que se derivaron los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad; en donde en realidad la nueva relación " Se trató de un nuevo modelo capitalista, que incluyó evidentes elementos de nacionalismo y de reformismo social."³³

³³Leal, Juan Felipe. LA BURGUESIA Y EL ESTADO MEXICANO. Ed. El Caballito. México, 1972. Pág. 179.

Es a partir de lo anterior en donde México construyó sus instituciones de fomento del desarrollo económico, las instituciones políticas que le darían viabilidad al proyecto nacional y los instrumentos de la intervención del Estado que permitirían la promoción de un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de la crisis económica internacional y dar sustento a un proceso de industrialización, mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas.

Es debido a estas circunstancias que es fundamental revisar las razones formales del Estado Mexicano a partir de los ordenamientos, en materia económica, de la Constitución Mexicana, en la cual se muestran los principios de intervención y dirección que el Estado ostenta a fin de lograr la rectoría económica del país.

1.1 RAZONES FORMALES

1-. El primer principio que se rescata de la Constitución de 1917 es el de la igualdad como meta a alcanzar, ya que el artículo primero constitucional manifiesta: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y

condiciones que ella misma establece.", el Estado es el encargado de lograr esa igualdad.

2-. A la propiedad privada se le imprime las modalidades que dicte el interés público, ya que la nación tiene en todo tiempo el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuyo fin es realizar una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

3-.La propiedad privada y el aprovechamiento de los recursos solo pueden disfrutarse y usarse cuando sea en beneficio de la nación, ya que es la nación la que tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional a los particulares, y de esta forma la nación constituye la propiedad privada.

4-. El Estado se reserva la propiedad de los recursos del subsuelo, de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en mantos, masas, vetas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos,

tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.

1.2 RAZONES ECONOMICAS.

En la Constitución quedó establecido que al Estado le corresponde la rectoría en el proceso de desarrollo nacional para garantizar el crecimiento, el fomento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza. "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés en el marco de libertades que otorga esta Constitución." Podemos por esto establecer las razones económicas que sustentan los principios de rectoría del Estado:

1.- La necesidad de afirmar y dar contenido a la rectoría del Estado y en los procesos de producción y distribución de mercancías se establece en el artículo 28 Constitucional, cuando se le otorgan atribuciones al Estado para producir y distribuir mercancías y servicios; y con ello, el Poder Ejecutivo tiene la versatilidad para crear empresas monopólicas en áreas que cuando determine, pueda considerar como estratégicas. En este sentido, en la Constitución Política se han considerado como

areas estratégicas "...acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, Organismos Descentralizados del Gobierno Federal, petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". El Estado para este efecto, cuenta con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participa por sí o con los sectores social y privado.

2-. Como una respuesta anticrisis, debido a las contradicciones y problemas que ocasionó un mal manejo privado en la economía (concretamente se hace referencia a la crisis de 1929).

3-. La incapacidad manifiesta del sector privado para impulsar y sostener un ritmo adecuado de crecimiento económico.

4-. La necesidad de impulsar actividades estratégicas y necesarias para el desarrollo nacional, en las cuales el capital de lucro se contrae por ser el riesgo considerable;

por otra parte la necesidad de estimular y fomentar el desarrollo de ciertas zonas del país.

5-. Estimular e inducir la inversión privada para que desarrolle determinadas actividades que pueden ser en un momento dado prioritarias para el desarrollo nacional (fideicomiso).

6-. La simple incapacidad del capital privado para manejar ciertas actividades o empresas establecidas por la necesidad de proteger la producción y el empleo.

Es así como bajo las bases de la Constitución Política, la Revolución Mexicana destruyó el régimen prevaleciente durante el período de Porfirio Díaz y comenzó una intensa lucha por lograr cambios estructurales económicos, sociales y políticos.

En general los cambios fundamentales que produjo la Revolución fueron: la consolidación de un Estado que garantice las relaciones capitalistas de producción, al sentar las bases para la promoción directa de la industrialización ; la destrucción de una oligarquía terrateniente opuesta al desarrollo industrial; la limitación de la inversión extranjera en ciertas áreas de la economía como producto del nacionalismo

que propugnaba por mejores condiciones de negociación de la dependencia en que estaba inmerso el Estado dentro del sistema capitalista; la creación de un sistema financiero fuerte y necesario para el logro del proyecto del desarrollo industrial; la ampliación del mercado interno; y el impulso a la creación de una fuerte corporativización de la sociedad mexicana.

Pasaré ahora, en una mirada retrospectiva a analizar las diversas etapas históricas con lo que pretendemos dejar establecida la evolución que ha sufrido la intervención del Estado Mexicano.

2. ESTABLECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO MEXICANO.

Después del triunfo revolucionario, nuestro país entró en una etapa de transición en donde se fueron gestando las bases para un posterior crecimiento económico y una diversificación de la sociedad; del mismo modo, tuvo lugar una reconstrucción nacional que conllevó a una restructuración.³⁴

³⁴Ayala Espino, J. ESTADO Y DESARROLLO. LA FORMACION DE LA ECONOMIA MIXTA MEXICANA (1920-1982). F.C.E.-S.E.M.I.P. México, 1988. Pp. 11-20.

El papel del Estado establecido en la Constitución Política de 1917, como ya anotamos, y definido en los artículos 3, 27, 28, 73 y 123, se orientó a una intervención más activa en donde le correspondería no solo fomentar sino también llevar a cabo la reproducción de las relaciones capitalistas de producción, para lo cual necesitó de una modernización institucional que se encargaría de la reconstrucción nacional y de establecer estímulos para el desarrollo de la burguesía, con lo cual se creaba la denominada 'economía mixta'.

La reorganización del Estado fue llevada a cabo con el fin de sentar las bases acordes a nuevas relaciones que se estaban gestando entre los miembros de una nueva sociedad.

La lucha revolucionaria había destruido gran parte de la infraestructura existente, por lo que en este período la acción del Estado se enfocaría a la reconstrucción y ampliación de tal infraestructura, basada en una modernización económica e institucional, buscando influir con su participación en la reorganización estructural.

En este sentido, el gasto público fue dirigido principalmente a crear la infraestructura interna necesaria para la ampliación del mercado, "el mayor gasto para actividades

económicas se destino fundamentalmente a financiar la construcción de obras de infraestructura durante el período 1920-1934, a la par que se realizaron cambios, reformas y se creó un número importante de instituciones públicas, la preocupación estatal para modernizar la economía se concentró en la construcción de la infraestructura física.³⁵ por lo que se dio un amplio programa de obras públicas en el que se incluía la construcción de carreteras, obras de irrigación, ampliación de redes de energía eléctrica que redundaron en beneficio de la burguesía mexicana.

De esta manera, el período comprendido de 1917 a 1934 se caracterizó por la consolidación político-institucional del Estado, en donde Venustiano Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles propiciaron la creación de programas en materia educativa, en la construcción de carreteras, en la institución de la Comisión Nacional de Irrigación, en las compañías de Teléfonos y de Correos y en la institución del Banco de México.³⁶

³⁵Ibidem. Pág. 83.

³⁶Secretaría de la Presidencia. "Informa del 1o. de septiembre de 1925". En MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. La Administración Pública. Vol. 5. T. III. Pág. 137. México, 1976.

En estos primeros 17 años posrevolucionarios, se buscó la consolidación político-institucional del Estado debido a que nuestro país se encontraba débil e incapaz de dar beneficios a la clase campesina y obrera. En 1928 se sentaron las bases del México moderno, cuando en su mensaje político ante el H. Congreso de la Unión el Presidente Calles convocó a las fuerzas revolucionarias a constituir un partido político nacional, que hiciera posible pasar de un régimen de caudillos a un país de instituciones y leyes.

En la medida en que el nuevo modelo de desarrollo se fue desarrollando, la intervención del Estado se fue haciendo más patente, implicando un crecimiento cuantitativo y cualitativo de la estructura estatal.³⁷

La Gran Crisis de 1929 dio origen a una nueva relación Estado-economía que llevaría a un proceso de industrialización orientado hacia el mercado interno, aunque enmarcado en una orientación dependiente, 'la Crisis hizo evidente lo trunco y débil del proyecto callista de desarrollo sobre todo por la enorme dependencia que mantenía la economía nacional respecto de las exportaciones. Las actividades

³⁷Veáse, Rives Sánchez, R. ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO: 1821-1940. I.N.A.P. México, 1984.

económicas internas fueron seriamente afectadas al ser las exportaciones las que financiaban las importaciones de alimentos y maquinaria para el proceso productivo, así como también de los bienes de consumo que demandaban los grupos nacionales de ingresos medios y altos.³⁸

Esta crisis de 1929 dio lugar al advenimiento de los procesos de planeación que en México se reflejaron en la expedición, el 13 de enero de 1930, de la Ley de Planeación y en la creación de la Comisión Nacional de Planeación que se encargaría de la elaboración de un plan nacional del país que comprendería las condiciones geográficas, las características generales, ubicación de puertos, obras de riego, drenaje, caminos etc.³⁹

3. EL CARDENISMO: UN ESTADO MAS INTERVENCIONISTA.

En el ámbito mundial las ideas de "dejar hacer-dejar pasar", vivían un momento crítico pues habían fallado como instrumentos para el mejor funcionamiento de la economía capitalista, lo cual planteó la opción de mayor dirigismo estatal,

³⁸Ayala Espino. Op. Cit. Pág 125.

³⁹Informe de 1930. En MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. "La Política Agraria". Pp. 90-91.

estableciéndose una acción transformadora al Estado y convirtiéndolo en dinamizador de las fuerzas productivas así como en agente de la acumulación, pues, "La existencia de una burguesía industrial endeble, circunscrita a las migajas que le permitían los grandes importadores, subordinados a los grandes monopolios extranjeros, principalmente norteamericanos, era incapaz de un enfrentamiento con la oligarquía y de llevar a cabo un proceso sustitutivo sin el apoyo del Estado."⁴⁰

Pero no solo eso, sino que en el régimen cardenista se buscó un cambio en el modelo de acumulación primario-exportador con modificaciones sustanciales a la estructura productiva y con la consolidación de la institucionalidad estatal.

Surge una relación más directa entre el Estado y la economía, especificada claramente en el Plan Sexenal,⁴¹ en donde se reconoce la intervención del Estado en la organización de la vida económica. Igualmente se realizó un trabajo de modernización del aparato estatal que se encaminó a asegurar instrumentos, pero principalmente de instituciones, que permitieran estimular el desarrollo industrial y asegurar la

⁴⁰De la Noval, Manuel. MOVIMIENTO OBRERO Y CARDENISMO. En Alonso, Jorge (coord.), "El Estado Mexicano". Ed. Nueva Imagen. México, 1982. Pág. 119.

⁴¹Ibidem. Pág. 121.

expansión económica, con tales fines la acción del Estado se encaminó, además de las nacionalizaciones mas relevantes -electricidad, con la CFE (1933),ferrocarriles (1937) y petróleo (1938)-, a crear diversos organismos estatales como Nacional Financiera S.A., nacida por decreto el 27 de junio de 1933. La inversión orientada a tales organismos, con el fin de coadyuvar al desarrollo fue significativa.⁴²

Con la ampliación de las funciones estatales el sector público se expandió abarcando no solo la creación de instituciones financieras y de control, sino también directamente productivas en actividades como la agricultura, la industria y el comercio, ante la debilidad de la burguesía nacional para cubrir areas que requerfan de una amplia inversión de capitales.

Por otro lado, el surgimiento de diversos Organismos Paraestatales posibilito la expansión industrial y el impulso a un posterior desarrollo aunque dependiente en gran medida de las importaciones de maquinaria y materias primas necesarias para el proceso productivo, hecho que se acentuaría después de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

⁴²Ayala Espino, J. Op. Cit. Pág. 151.

En este período se hizo la mayor distribución de latifundios entre campesinos y se intensificó la Reforma Agraria, además se impuso la escuela socialista, la industria (expropiando los bienes de las compañías petrolíferas); dio pie también a la organización en forma adecuada de las grandes centrales obreras. La política de Cárdenas lo enfrentó con Calles y con los elementos conservadores de su propio partido, al beneficiar al sector obrero y campesino y al perjudicar al capitalista (nacional y extranjero).

Sin embargo, la década de los cuarenta se fundamenta en la producción doméstico artesanal y la proletarización de la fuerza de trabajo procedente del campo. El desplome de la producción agrícola y la reubicación de la población nacional en las ciudades formando grandes núcleos urbano-industriales, ya que con la creación de la Comisión Federal de Electricidad y con la expropiación de la industria petrolera se requirió de personal para la industrialización del país.

Durante los años cuarenta, México paso de una débil integración a otra de aprovechamiento de la división del trabajo, el mercado internacional y el auge petrolero; esta integración se manifestó en las relaciones comerciales y financieras de México con el resto del mundo.

Así, la cardenista es una etapa de transición entre el debilitamiento del modelo de desarrollo hacia afuera y el surgimiento del modelo de desarrollo hacia adentro donde el sector agropecuario disminuye su participación en el PIB y el sector secundario lo aumenta, aunque no significativamente dándose también una ampliación del mercado interno.

4. DESARROLLO MEXICANO BASADO EN EL PROYECTO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.

4.1 PRIMERA FASE: BASES PARA LA INDUSTRIALIZACION, 1940-1952.

Los gobiernos de Manuel Avila Camacho y de Miguel Alemán Valdés, darían fin a la política iniciada por Cárdenas, ya que frenaron el reparto conjunto de latifundios que había permitido un incremento de la productividad agrícola, situación que con la nueva orientación ocasiono que tal actividad se desplomara, obligando a los campesinos a trasladarse a las ciudades, convirtiéndose en obreros de las empresas destinadas a industrializar al país.

Por otra parte, el termino de la Segunda Conflagración Mundial trajo consigo importantes cambios a los que el Estado Mexicano trató de hacer frente, teniendo como meta proteger la planta productiva, básicamente por medio de la instrumentación del programa de 'sustitución de importaciones', que buscaba producir en el país lo que anteriormente se compraba.

Con el Modelo de Sustitución de Importaciones se pretendía avanzar en diferentes fases: primero, desarrollar la industria ligera para fomentar la demanda de artículos de consumo final como alimentos elaborados y productos textiles; segundo, un proceso de sustitución de importaciones de bienes intermedios o artículos semifabricados de menor tecnología requeridos para la elaboración de un producto de consumo final, esto es, un proceso de ensamble de partes; y tercero, un proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital con el que se fabricaría maquinaria de alta precisión y tecnología avanzada.

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la demanda de productos nacionales en el exterior originada por esta disminuyó, por lo que para seguir sosteniendo el ritmo de crecimiento industrial fue necesaria la ampliación del mercado interno.

Para el logro de este objetivo el Estado aplicó una estrategia de desarrollo industrial que comprendía una política proteccionista y un crecimiento en la inversión y el gasto, esto es, "la estrategia de desarrollo fue orientada en forma decisiva a la industrialización por la sustitución de importaciones, lo que influyó decisivamente sobre la estructura industrial."⁴³

Igualmente serían creadas, a lo largo de todo el período, un innumerable grupo de Organismos Descentralizados y de Instituciones Financieras orientadas al fomento o realización misma de las actividades industriales.

En este sentido el Estado se vuelve el principal promotor del despegue industrial jugando un papel protagónico con la instauración de tal estrategia de desarrollo a largo plazo basada en la sustitución de importaciones, a través de la cual se pretendía impulsar la economía nacional y diversificar la estructura productiva.⁴⁴

La agricultura de exportación sería el soporte del proceso de industrialización, por lo que la inversión pública se llevó a cabo en obras de riego y caminos indispensables

⁴³Ayala Espino, J. Op. Cit. Pág. 255.

⁴⁴Ibidem. Pág. 255.

para la producción.

La estrategia de desarrollo adoptada implicó producir bienes indispensables para el proceso del crecimiento industrial, lo cual significó la expansión y diversificación de las empresas publicas, " de este modo el numero de organismos descentralizados paso de 29 en 1940 a 123 en 1954."⁴⁵ Pero su función no era desplazar a la iniciativa privada sino complementarla y estimularla.

Las empresas públicas se orientaron a fortalecer el sector privado otorgándoles insumos básicos a precios bajos y tarifas de servicios reducidas, contribuyendo con ello a elevar la rentabilidad de sector privado en detrimento de la capacidad financiera del sector público,"de esta manera el Estado transfirió a los agentes económicos privados cuantiosos recursos. Paralelamente, la empresa pública recurrió cada vez mas al sector externo para financiar sus programas de inversión."⁴⁶ pues pretendía con esta acción dar fortaleza a la burguesía mexicana.

⁴⁵Villarreal, Rene. EL DESEQUILIBRIO EXTERNO DE LA INDUSTRIALIZACION DE MEXICO (1929-1975). UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA. F.C.E. México, 196. Pp. 64-65.

⁴⁶Ayala Espino, J. Op. Cit. Pág 276.

Por otra parte el gasto público fue orientado hacia aspectos económicos en detrimento de los sociales, convirtiéndose en el principal motor del crecimiento aunque induciendo la participación del sector privado asegurando la rentabilidad en sus inversiones con la construcción de la infraestructura necesaria para su desarrollo.

4.2 SEGUNDA FASE: REORIENTACION DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACION, 1952-1970.

Los Gobiernos de Adolfo Ruiz Cortinez, de Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz, que comprenden el período de 1952 a 1970, se caracterizaría por la industrialización y consolidación paraestatal. En este período, la industrialización giraría en torno a un conjunto de bienes de fabricación sencilla y materias primas a su inicio, y debido a la importación de medios de producción se fueron generando crecientes déficits en la balanza de pagos. Este fenómeno provocó una gran acumulación de capital y una ampliación de la burguesía, creándose nuevos capitalistas.

El motor de acumulación pasaría a depender del abatimiento de los costos de producción del capital, de esta forma, la gran industria sustituyó a la producción de

base manual y la base productiva giro en torno a una mayor monopolización de la producción. De esta manera, México paso de una débil integración a una de mayor aprovechamiento de la división del trabajo.

Sin embargo, después del beneficio recibido por la influencia comercial de la Segunda Guerra Mundial, nuestra economía empezó a sufrir el fenómeno llamado 'estrangulamiento externo', que consistió en serias restricciones derivadas de una insuficiencia de divisas para importar medios de producción para la fase de industrialización.

Se comenzaron a mostrar signos de agotamiento del Modelo Económico, amenazando con estancamiento económico e inestabilidad financiera, ante el proteccionismo adoptado tanto por países desarrollados como por los países en vías de desarrollo. El equilibrio comercial se rompería abriéndose una tendencia hacia crecientes déficits, esto generó una acumulación elevada de capital y una ampliación numérica de la burguesía, creándose nuevos capitalistas.

Ante la situación internacional prevaleciente, el Estado Mexicano emprendió una reorientación de la industrialización cuyos elementos estratégicos fueron "a) una

política de protección y promoción industriales a través de la introducción de permisos previos de importación y exenciones fiscales; b) la intervención directa del Estado en la producción de insumos intermedios y creación de infraestructura; c) el financiamiento de largo plazo a la industria; d) una política de apertura del sector manufacturero hacia la inversión extranjera; e) rígido control de precios agropecuarios; f) el control de las importaciones, excluyendo los bienes de capital intermedio; y g) el control político del movimiento obrero."⁴⁷

Con tales medidas se trataba de avanzar hacia otra fase caracterizada por la producción de bienes de consumo duradero y que propicio conductas empresariales adaptativas y pasivas ante un mercado interno cautivo protegido, por lo que el Estado hubo de elevar continuamente el monto de inversión destinado a la rama industrial.

Por otra parte, la empresa pública se presentaría también como un importante instrumento para tratar de resolver el problema de estancamiento productivo y de subsistencia de la política de industrialización, dirigiéndose no solo a rubros referidos con la industria sino también con el bienestar social, el abasto de bienes básicos, la investigación científica y tecnológica, etc., así, " de un total de 183 entidades

⁴⁷Ayala Espino. Op. Cit. Pág. 365.

creadas, 78% fueron empresas públicas, 13% instituciones financieras y 9% organismos directamente relacionados con la administración federal.⁴⁸ pero sobre todo, la presencia estatal se orientó a impulsar el desarrollo industrial mediante la elaboración de insumos intermedios con precios bajos, infraestructura y servicios básicos, protección industrial, estímulos fiscales, entre otros, que sin embargo no indujeron a un proceso de industrialización integral y sí llevaron en cambio al surgimiento de una mayor dependencia del financiamiento interno y externo, debido a la instrumentación de una política de subsidios, a través de precios y tarifas bajas de las empresas públicas, así como la pérdida de ingresos por exenciones fiscales con lo cual se provocó un gran déficit en el sector público, que motivó el endeudamiento externo.

4.3 TERCERA FASE: INCREMENTO Y DIVERSIFICACION DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL ESTATAL, 1970-1976.

Para inicios de la década de los setenta, la economía mexicana estuvo sujeta a los lineamientos del Desarrollo Estabilizador, que se caracterizó por un incremento del PIB, por una estabilidad cambiaria, un bajo crecimiento en el índice de los precios

⁴⁸Ibidem. Pág. 356.

y del fenómeno petrolero. Estos constituyeron el llamado Milagro Mexicano,⁴⁹ el cual garantizaba el desarrollo del país, continuándose con la caracterización de un crecimiento hacia adentro, por medio del proceso de sustitución de importaciones.

El 'Milagro Mexicano' parecía garantizar el desarrollo del país por la guía capitalista, sin embargo, este esquema de crecimiento comenzó a dar muestras de agotamiento, tornándose en obstáculo los propios elementos sobre los que se había sostenido (crédito e inversión externa, importación de tecnología, sistema proteccionista, producción agrícola, entre otros). La tendencia a la desaceleración del ritmo de producción por la sobreacumulación y creciente inflación son los indicadores más relevantes de este agotamiento y constituyeron los retos económicos a los que se enfrentó el gobierno de Echeverría.

La situación de un constante endeudamiento (derivado de la situación explicada anteriormente) y las alzas en las tasas de interés por parte de los bancos acreedores internacionales, el aumento general a los precios y a los alimentos; así como el proteccionismo comercial de los países compradores de productos mexicanos, generaron la agudización de las causas de la crisis frenando paulatinamente el ritmo

⁴⁹Veáse, Aguilar, A. y Carmona, F. EL MILAGRO MEXICANO. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1977. Pp. 15-102.

de crecimiento logrado en los años anteriores, comenzando a darse un estancamiento de la inversión privada y un proceso inflacionario que deterioraba los niveles generales de vida de los sectores mayoritarios.⁵⁰ Es por eso que las empresas públicas más importantes de este período estuvieron dirigidas a mejorar los niveles de vida y proteger la planta productiva, el empleo y la inversión. En concordancia, también el gasto público social se incrementó.

Esta situación crítica de la economía nacional, aunada al descontento social que prevalecía, reafirmaron el propósito reformista del nuevo gobierno. De entrada, Echeverría censuró la política de estabilización por el costo social sobre el que había erigido el crecimiento económico y se propuso superar políticamente la crisis del modelo desarrollista, mediante la formulación de la estrategia de Desarrollo Compartido. El propósito central de esta estrategia era lograr un crecimiento económico con redistribución del ingreso e iniciar las modificaciones económicas que permitieran enfrentar la tendencia al descenso de la tasa de ganancia del capital, que se había venido observando desde fines de los sesenta, y cuyo origen radica en el desequilibrio existente entre el crecimiento elevado del capital fijo en la industria y

⁵⁰Cordero, Salvador. ESTADO Y BURGUESIA EN MEXICO EN LA DECADA DE 1970. En Alonso, Jorge, Op. Cit. Pág. 67.

poco incremento de la productividad del trabajo.⁵¹

Atendiendo a este contexto, el gobierno de Echeverría propuso como respuesta a la crisis de la economía y a la pérdida de legitimidad del Estado, derivada de la misma crisis, un proyecto de reorganización general de las relaciones sociales, que mediante reformas pudiese lograr el restablecimiento de las condiciones adecuadas para la reproducción a nivel ideológico, como la religitimación política y la acumulación económica (prometía el retorno a las raíces populares de la revolución y del cardenismo).

Esta propuesta se sustentó programáticamente en dos acciones gubernamentales básicas: en lo económico, en la redistribución del ingreso y la justicia social y, en lo político, en la apertura democrática. Siguiendo estos lineamientos se ejecutaron medidas como la apertura de canales de movilidad para los profesionistas e intelectuales en el aparato gubernamental, se incrementó el gasto público en materia de educación, se otorgaron mayores subsidios a las universidades y se ampliaron las libertades de expresión y de prensa.

⁵¹Ibidem. Pp. 69-72.

Igualmente, el Estado incrementaría la inversión a través de los recursos de las finanzas públicas, provocando endeudamiento interno y externo; la nueva concepción y estrategia se fundamentaría en :

- La intervención creciente del Estado fortaleciendo la economía mexicana en crecimiento y estabilidad, que a largo plazo resolvería los problemas estructurales de desempleo y concentración del ingreso; y,

- Estimular la capacidad productiva nacional sacándola de su estancamiento mediante la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Es a partir de este momento, donde se da a la intervención estatal una mayor importancia ya que la empresa pública asumiría el carácter de instrumento solucionador de los problemas de desarrollo. El Gobierno sostendría una política de amplia expansión económica a través de un alto número de empresas públicas, en lo que se daría la 'expansión no planeada del sector público', ya que hubo creación y absorción de empresas que pueden ser consideradas como agregativas o espontáneas, debido al deseo de proteger al empleo y ante la caída de la inversión privada.

Debemos hacer mención que debido a que la expansión del sector público no fue planeada, el número de empresas en que el Estado participaba -total o parcialmente- fue considerable por lo que mencionar todas y cada una de ellas nos alejaría de lo que tratamos de analizar en este capítulo, aunque sí podemos decir que "de 1958 a 1959 las entidades del sector paraestatal aumentaron de 250 a 600. Para finales de 1970 eran ya 1200."⁵²

Por otra parte, la propia dinámica de la acumulación capitalista del país impuso una creciente masificación o proletarización de las formas de vida de las clases medias, situación que crea formas de conciencia y participación política muy diferentes (oposición, enfrentamiento o simple adecuación a las nuevas condiciones económicas y sociales).

De esta manera se crean instituciones que buscan dar beneficios sociales y culturales, además de los económicos, aunque solo fuesen un paliativo para lograr mantener la paz social que se había visto comprometida. Este período se puede considerar como la fase de revitalización de la obra de beneficio social.

⁵²Pardo, Ma. Del C. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MEXICO. I.N.A.P. México, 1992. Pág. 99.

Se crean también empresas públicas con el fin de encauzar parte importante de los recursos estatales al campo, por ser este el sector mas desprotegido y el que mayormente había resentido las causas del proceso de industrialización.

La intervención estatal se dirigió, de la misma manera y a través de sus empresas públicas, hacia el fomento industrial del sector manufacturero y a la investigación para el desarrollo tecnológico, abandonados por el sector privado.

Efectivamente, a partir de 1975 se exhibió una expansión importante en la rama petrolera debido al impulso que a nivel mundial se manifestó en torno a la demanda de hidrocarburos y al desarrollo de programas internos encaminados a consolidar tal industria;⁵³ de esta manera el petróleo se constituyó en el principal generador de divisas al aportar el 70% del total de ingresos por concepto de exportación.

Así, el motor de la acumulación pasaría a depender del abatimiento de los costos de reproducción de capital, tanto los medios de producción como los medios de vida; los sistemas maquinizados de la gran industria se iban imponiendo a la producción de base manual. La base productiva de la sociedad y las relaciones de producción se

⁵³Ayala Espino, J. Op. Cit. Pág. 407.

encuadraban dentro de una mayor monopolización de la producción, una amplia participación del Estado como capitalista colectivo y un gran desarrollo del crédito, estos factores determinaban una mayor integración de la economía mexicana con el capitalismo mundial.

El régimen reformista de Echeverría provocó que las concesiones económicas que anteriormente estaban subordinadas a las normas de rentabilidad capitalista, ahora fueran autónomas y asimismo inducir y fortalecer al crecimiento económico promoviendo y rehabilitando la producción mediante el crecimiento de la deuda.

Políticamente, el Desarrollo Compartido buscaba mantener la dirección hegemónica que realiza el aparato de Estado sobre la sociedad en su conjunto, mediante el reforzamiento de la conducción estatal sobre el proyecto de desarrollo económico en el marco de economía mixta y mediante la implantación de una política redistributiva, con una dirección cuestionada por el capital monopolista, cuya consolidación como fracción económicamente dominante había sido favorecida por el acelerado crecimiento industrial que produjo el Desarrollo Estabilizador y que ahora dada su fortaleza económica y su alianza con el capital bancario, propugnó por una gestión estatal unilateral respecto a sus intereses económicos y sociales.

Finalmente, se puede considerar a este período como un gobierno de transición respecto a las necesidades de un proyecto estatal de reorganización global de la institucionalidad política de las formas de interrelación social y de crecimiento económico que diera un nuevo asentamiento a la legitimidad del régimen.

4.4 LA CRISIS DEL DESARROLLO BASADO EN LA POLITICA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, 1976-1982.

El cambio de gobierno se dio en un contexto en que la crisis de legitimidad del régimen no había podido ser resuelto mediante la rehabilitación ideológica y reformista de la alianza popular impuesta por el gobierno de Echeverría Alvarez .

La profundización de la crisis en la economía mexicana marcaba la necesidad de la reformulación de la política económica, de tal manera que esta se adecuara a los cambios que había venido sufriendo el patrón de acumulación interna (monopolización e internacionalización del capital y la producción). En suma, se requería de la modificación de la estrategia de desarrollo económico a implementarse por el Estado. La fuga de capitales y la caída de la tasa de inversión privada por este período, se expresan como elementos de la representación estatal.

La desconfianza y oposición a las políticas reformistas gubernamentales culminaron con la ruptura de los canales tradicionales de comunicación entre el gobierno y el sector empresarial. Los conflictos entre ambos se tradujeron en una reordenación de las relaciones entre el bloque social dominante y el aparato estatal, en donde ya no solo se cuestionó la cantidad sino también el contenido mismo de la intervención estatal en todos los ámbitos de la organización y la producción social y política.

La crisis económica de 1976 y el pánico financiero forzaron un programa de reorganización económica, el cual buscó ajustar los precios y tarifas de los servicios públicos y aplicación de nuevos impuestos, estimular la actividad bancaria, aminorar las restricciones a las importaciones sustituyendo las licencias de importación por aranceles, la tasa monetaria se redujo y atacar la inflación mediante un control salarial y de los precios en los productos básicos (Alianza para la Producción).

Al inicio del sexenio de López Portillo, el principal problema a resolver era recuperar la confianza, reencauzar las fuerzas sociales que se encontraban en franca divergencia, restablecer la autoridad moral del Estado y su capacidad rectora en el proceso de desarrollo.

Así, el proyecto gubernamental lopezportillista se fundamentaría en una concepción global del acontecer nacional; se propuso, de entrada realizar cambios profundos en el modelo de desarrollo adoptado --reforma económica- y en las formas de organización y participación política. En el plano político, por el fortalecimiento del juego de partidos y por el funcionamiento del Congreso como instancia de liberalización de proyectos sociales. Todo ya acompañado por un esfuerzo racionalizador de la práctica gubernamental, basado en un sistema de planeación y en la necesaria reforma organizacional y funcional de su aparato administrativo⁵⁴.

De esta manera, en el marco de este proyecto nacional, la Alianza Popular Nacional Democrática para la Producción fue la principal línea de acción organizativa para la modificación de las formas de representación, intervención y administración estatal, ya que mediante su política de concertación entre el sector gubernamental, el sector privado y el sector social (fortaleciendo las formas tripartitas de participación), se buscó reconformar los espacios de articulación y negociación política, y por lo tanto, conformar la nueva base social que le permitiera al gobierno enfrentar legítimamente la crisis de la economía y de la gestión estatal.

⁵⁴López Portillo, José. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982., Presidencia de la República, México, 1980. Pp. 85-85.

En el plano económico, la Alianza para la Producción se pensó como el marco general del cual se derivarían acciones coordinadas tendientes a incrementar la productividad como base para resolver la disminución de la tasa de ganancia del capital; para abatir la inflación, aumentar la oferta de empleo, y en general, para el ejercicio de medidas que fortalecieran el Sistema de Economía Mixta y que permitieran al Estado seguir ejerciendo su papel de agente redistribuidor del ingresos. Estas medidas conformarían la estrategia político global para el replanteamiento de la forma de intervención del Estado en la economía, pues se pensó que con el apoyo a la implantación de un sistema productivo eficiente y eficaz se recuperaría la confianza del sector empresarial en la capacidad rectora estatal.

Por lo que respecta a la relación del Estado con el sector social, esta estrategia tripartita colocó al empleo como factor principal de distribución del ingreso y las restricciones impuestas por la política estabilizadora de corto plazo fundamentalmente a la contención salarial, como necesarias para la reestructuración de la economía. Esto hacía recaer en los trabajadores el peso de la recuperación económica en función del principio de concertación y conciliación en garantía del interés nacional.

A fin de consolidar el crecimiento económico, se siguió una basta política de subsidios, que ayudaba, sin cambios profundos, a la acumulación de capital. Asimismo, se impulsó la descentralización de la industria hacia zonas portuarias, buscando con ello crear una gran capacidad de exportación de productos manufactureros, en este mismo sentido, se trató de ir eliminando al proteccionismo a través del cambio, en ciertos rubros, de los permisos previos de importación por aranceles, es entonces cuando entra en juego la posibilidad política del ingreso del país al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio.

Sin embargo, la función de la Alianza para la Producción no quedó ahí, sino que además se planteó como base para la reorganización de la institucionalidad político-administrativa, cuya finalidad fue la obtención de la legitimidad como resultante de la eficiencia y racionalidad en la actuación estatal.

La reforma administrativa puesta en marcha por el gobierno de López Portillo se basó en la reestructuración organizativa y funcional del aparato burocrático, cuya finalidad fue dotar al Estado de nuevas formas de intervención económica y representación social. Estas nuevas formas de administración se basarían no ya en la práctica paternalista (en la que se privilegian los criterios políticos, tanto a nivel decisorio

como el cálculo de los recursos disponibles) sino en la producción de reglas de intervención y organización estatal que traería tras de sí la efectividad técnica y la eficiencia económica.

La reforma administrativa garantizaría orden y eficiencia al interior del aparato estatal imprimiendo los cambios para la implantación del proyecto económico y social del empresario. La planeación global, como parte de ésta, buscaba incrementar la productividad estatal; reduciendo la ineficiencia y bajando los altos costos sociales del ya muy pesado aparato estatal.

No se progresaría mayormente en la disminución del sector paraestatal pero si se dio un límite al proceso de crecimiento masivo, argumentandose que tal sector era inmenso e inmanejable por lo que se intento su depuración y la reorganización de la administración centralizada, ambos bajo un programa de sectorización. En este entorno, el régimen de López Portillo vendría a representar la conclusión de una fase de desarrollo de la administración pública y el inicio de otra, "la administración pública bajo el período de López Portillo concluyeron la fase de cambios que habían movido hacia una reforma del Estado caracterizada por la tendencia al decremento

del organismo del Estado."⁵⁵

Con la Alianza para la Producción, como estrategia para la redefinición política del desarrollo económico y con el establecimiento de la planeación del desarrollo como instrumento primordial para unificar y racionalizar la actuación estatal, López Portillo iniciaba su período gubernamental fijando tres etapas bianuales de realización del nuevo proyecto de desarrollo:

- a) Superación de la crisis (1977-1978)
- b) Consolidación de las bases de desarrollo (1979-1980)
- c) Crecimiento acelerado (1981-1982)

Conforme a los planteamientos gubernamentales la primera etapa del proyecto estatal perseguía los siguientes objetivos: "resolver las consecuencias de la mencionada crisis de confianza de 1976, reduciendo la tasa de inflación y la incertidumbre al mismo tiempo que establecer la base del funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo".⁵⁶

⁵⁵Guerrero, Omar. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. I.N.A.P. México, 1989. Pág. 565.

⁵⁶Ramírez, Fernando y Díaz, Raúl. ESTADO Y CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL. E. C. A. S. A. México, 1983. P.132.

Hacia 1977, esta etapa se desarrollo en un contexto económico recesivo; con prácticas especulativas y enormes fugas de capital quedando supeditadas sus acciones al Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, ratificado el 1o. de enero del mismo año, que estableció un programa de estabilización a corto plazo, con medidas de corte monetarista.

La segunda etapa de desarrollo (1979-1980) propone el abandono de las medidas de estabilización y proyecto programas de cambio estructural; es entonces que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial elabora el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y la Secretaría de Programación y Presupuesto el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial tenía por objetivos : facilitar el crecimiento económico dinámico, moderado y sostenido y, eliminar el desempleo como medida para garantizar los niveles mínimos de bienestar a la población. Su estrategia se basaba en la implantación de medidas que controlaran una liberación generalizada de las importaciones y del gasto público; que apoyaran la descentralización de las actividades industriales y su diversificación, y que a la par impulsaran el crecimiento

de la pequeña y mediana empresa.⁵⁷

Como resultado del Plan de Nacional de Desarrollo Industrial, la acumulación de capital experimentó un gran salto en 1978. El crecimiento de la inversión privada acompañada de la inversión pública y de adquisiciones de tipo nacional y construcción de nuevas instalaciones, con lo que la economía nacional ingresaba a la fase del auge petrolero.

Hasta aquí, la Alianza para la Producción parecía mostrar eficacia, tanto al recuperar los niveles de crecimiento económico, como para establecer la estabilidad política reanudando la interdependencia de los niveles de inversión privada con la política económica gubernamental.

En el contexto internacional se da un alza en los precios del petróleo por la crisis energética imperante; en México se descubren nuevos y extensos mantos petroleros vislumbrándose un camino para salir de la crisis, aumentando la intervención del Estado a través de PEMEX para centrar la economía en el sector petrolero exportador. Se orienta la empresa pública a la expansión de la plataforma petrolera,

⁵⁷Veáse, Barker, Terry. RECUESTO DE LA QUIEBRA; LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1976-1982. Nexos No. 71. México, 1982. Pp. 13-23.

haciendo que el crecimiento de PEMEX y el aumento de sus recursos favoreciera una ampliación del sector paraestatal ya que la producción de energéticos era necesaria para la captación de divisas como fuente de riqueza nacional y que se encauzaran a la producción de alimentos y otros productos que respondieran a las demandas de las mayorías.

De esta manera, la economía mexicana entra en una petrodependencia⁵⁸ sujeta a las fluctuaciones del mercado petrolero internacional, y sometiendo el desarrollo de la estructura productiva a las variaciones que pudiesen darse como consecuencia de este factor pues la dependencia de la planta productiva hacia el financiamiento interno era creciente y enfocada básicamente a impulsar la industria petrolera.

Sin embargo, a pesar de los altos índices de crecimiento alcanzado durante este período, se hace evidente que la elevación de la producción no correspondió a un proceso de reestructuración económica, pues fue sobre el gasto público financiado por las divisas petroleras y con el crédito externo que se logró la reactivación de la economía, haciendo más sensible la agudización de los desequilibrios del sistema

⁵⁸Villarreal, Rene. Op. Cit. Pág. 354.

productivo, de la política financiera estatal y del esquema de redistribución de riqueza.

Con la disminución del precio del petróleo y el abandono del tipo de cambio fijo, se ocasionó que los créditos adquiridos para financiar la industria no pudieran ser pagados, además de que las altas tasas de interés de los créditos externos provocaron una disminución de la inversión y poca producción interna, hundiendo al país cada vez mas en la crisis y en la dependencia.

El ritmo de acumulación de capital se desaceleró y se hicieron evidentes restricciones; la economía mexicana no estaba preparada para soportar un proceso de expansión tan rápido. De esta forma, a medida que las tensiones de la coyuntura económica se intensificaban, la estrategia de reorganización agudizaba las trabas financieras, como el déficit del sector paraestatal. Es así como, a fines de los setenta, el desarrollo estabilizador y el fenómeno petrolero se fueron agotando debido a que las bases de crecimiento habían girado en torno al crédito e inversión externa, importación tecnológica y un sistema proteccionista.

Los instrumentos de política estuvieron encaminados básicamente a estructurar un aparato productivo impulsado principalmente por subsidios y precios bajos de bienes y servicios por parte de las Empresas Públicas creadas por el Estado a fin de que fuesen la base de una acumulación de capital, pero sin embargo resultó ser dependiente del exterior creando una burguesía que no se preocupó por expandir sus operaciones a nivel internacional y que contaba con un mercado cautivo donde aseguraba sus ventas. Es así como el modelo de desarrollo de industrialización a través de la sustitución de importaciones llegó a su fin después de las manifestaciones de debilitamiento que venía estado mostrando desde inicios de la década de los setenta.

La economía mexicana, a partir de los años ochenta, presenta fenómenos tales como agotamiento de las fuentes de financiamiento y del ciclo de expansión industrial; el deterioro global de la aceleración industrial dio como resultado la aceleración de la crisis, provocando un lento crecimiento en la producción, altas tasas de inflación y desempleo.

La nacionalización de la banca marcó el término de la Alianza para la Producción y el reconocimiento abierto de la crisis económica por parte del gobierno

lopezportillista.

Se dio paso a una reformulación de la alianza con el capitalismo mundial y nacional, que persigue lograr una nueva correlación de fuerzas que permitiera al Estado mexicano entrar en la modernidad acelerada de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales en las que se encuentra inmerso el país desde principios de la década de los setenta.

A partir de ese momento, las negociaciones que se llevan a cabo con el Fondo Monetario Internacional inciden directamente en la formulación de la política económica estatal y en general en el proyecto de reestructuración del capitalismo en México.

El último año de la administración de López Portillo marca coyunturalmente una exacerbación de la lucha al interior del bloque dominante y la desagregación de los sectores subalternos que no consiguen a lo largo de la segunda mitad de la década de los setenta lograr articular una propuesta acorde a los nuevos tiempos. La modernidad logró romper o por lo menos averiar gravemente los andamiajes de la institucionalidad mexicana.

Ahora el Estado debía buscar la modernización con el fin de reestructurar el capitalismo nacional, pues el estallido de la crisis para 1982 registro altos índices inflacionarios, déficit público creciente, desempleo, fuga de capitales, una alta deuda externa, así como una insuficiencia del aparato productivo.

Por las características de esta crisis, se ha juzgado que ha sido la más severa que México haya sufrido a lo largo de toda su historia, encontrándose también la economía capitalista mundial en una aguda crisis. Para lograr salir de ésta, el Gobierno mexicano debió buscar otro patrón de desarrollo que permitiera a nuestra economía integrarse al mercado mundial.

La reestructuración económica, debía darse acorde con las necesidades del país, por lo que para 1982 Miguel de la Madrid instrumentaría el proyecto de modernización, el cual buscaba hacer frente a la crisis reordenando la economía y asegurando la continuidad del proceso de acumulación del capital y la reproducción de las condiciones capitalistas.

III.- LA POLITICA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL. BASES PARA LA REFORMA DEL ESTADO. (1982-1988)

1. FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DETERMINANTES PARA LA APLICACION DE LA POLITICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL.

Como observamos en el capítulo anterior, en el sexenio de López Portillo surgió una cuestión que evidenció la crisis económica de México, hubo un crecimiento significativo como resultado del auge petrolero; sin embargo, existieron más importaciones que exportaciones sobre todo de bienes intermedios y de capital, situación que agravó la evolución del sector externo teniéndose que recurrir al endeudamiento. Así, México empezó la década de los ochenta con una economía altamente petrolizada y endeudada; dependía para lograr su equilibrio de dos factores externos, y por lo tanto fuera de su control: la cotización de los precios del petróleo y las tasas de interés internacionales. Los precios del petróleo cayeron.

Por tanto, a partir de 1982 nuestro país se encontró inmerso en la crisis más aguda de su historia. Esta hizo su aparición en el ámbito mundial provocando serias contradicciones en los países. Siendo México un país dependiente y limitado por

factores externos, se vio obligado a implementar una serie de acciones económicas y sociales que pudieran contrarrestar los efectos recesivos de la crisis; ésta, puso de manifiesto la incapacidad de gestión económica del Estado y las contradicciones de su política hasta hoy empleada.

El deterioro de la gestión económica del Estado, se agudizó cuando la crisis se salió del control mismo, haciéndose manifiesta con la inflación y la especulación.

En estas circunstancias dos hechos marcaron el cambio en el modelo de desarrollo en México; Por una parte, el déficit del sector público, originado por la política de subsidios, transferencia de recursos, exención de impuestos, baja en los precios del petróleo e imposibilidad de asegurarse de nuevos créditos externos para el sostenimiento de la política de promoción del sector privado; La política proteccionista del Estado, como lo asentamos, dio origen a una burguesía local pasiva y a un sector público con déficit presupuestal, incapaz de continuar orientando el proceso productivo nacional, por lo que la internacionalización del capital funcionaría como un nuevo instrumento para reorientar el desarrollo económico.

Por otra parte, la agudización del déficit del sector externo y la escasez de divisas impactaron seriamente a la actividad productiva mexicana. Las importaciones

necesarias para impedir la recesión no podían realizarse ante la carencia de divisas; por esta misma razón el país enfrentaba la posibilidad de una virtual suspensión del servicio de la deuda. Esto último resultaba alarmante para los acreedores, quienes de manera inmediata presionaron a los dirigentes nacionales para aplicar medidas restrictivas que posibilitaran superar la difícil coyuntura. Los bancos comerciales encontraron como solución a este problema el reprogramar o reestructurar el servicio de la deuda externa de varios países, acompañado de un riguroso ajuste económico que imponía un cambio en el modelo de acumulación de esos países ya que "La austeridad impuesta por el FMI y el Banco Mundial tiene como objeto central la formación de un excedente comercial suficientemente grande en los países subdesarrollados para asegurar el pago de intereses y el reembolso de al menos una fracción de lo que se había fijado en los contratos de arrendamiento."⁵⁹

Como es sabido, para los países que utilizan recursos del Fondo es una obligación someterse a ciertas medidas dictados por él; con ello adquiere control sobre la política económica de quienes solicitan dichos préstamos, sometiéndolos así a aceptar salvaguardar los intereses de los países hegemónicos dueños del capital. "En efecto, el FMI puede exigir justificación sobre los objetivos de política económica del país

⁵⁹Guillén Romo, H. EL SEXENIO DE CRECIMIENTO CERO. Ed. ERA. México, 1990. Pág. 145.

que solicita ayuda, puede controlar la ejecución del programa de estabilización y ejercer una presión sobre la política monetaria y financiera del país, la gestión de los servicios públicos, llegando en varios casos a cuestionar la autonomía nacional de la relación salarial."⁶⁰ Los programas de ajuste implementados por el FMI se enfocan básicamente a permitir que existan excedentes económicos cuyo destino sea ante todo el pago del servicio de la deuda.

En este entorno, el 10 de noviembre de 1982, México suscribe con el FMI una Carta de Intención,⁶¹ supeditada a un programa de ajuste en base a una serie de lineamientos globales de política económica. La carta contenía 29 puntos en donde el Gobierno mexicano expone como será corregida la desgastada economía; desde el punto 1 al 17 se hace un diagnóstico del desarrollo de la economía mexicana, resaltándose la caída de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, así como el ascenso del valor de las importaciones requeridas y el servicio del pago de la deuda. Se exponen asimismo las medidas aplicadas para tratar de resolver el problema de captación, justificándose la nacionalización de la banca y la implantación del control de cambios integral.

⁶⁰Idem. Pág. 35.

⁶¹Veáse, Nacional Financiera S. A. CARTA DE INTENCION DE MEXICO AL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (Texto Integro). En Rev. Mercado de Valores, Año XLIII, núm.47. México, nov.22, 1982. Pág. 1206.

A partir del punto 17 se plantea la necesidad de reajustes a la economía:⁶² un crecimiento sostenido de la producción y empleo; una superación del desequilibrio externo; abatimiento de la inflación; fortalecimiento de las finanzas públicas; déficit del sector público inferior a 8.5% en 1983, a 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985, en relación con el PIB; freno al endeudamiento público, en cuyo caso no se debía exceder de cinco mil millones de dólares en 1983. Para alcanzar estos objetivos el Gobierno mexicano en esa Carta planteó una serie de medidas de política económica. En cuanto a las finanzas públicas, se realizaría una revisión de la imposición indirecta; un abatimiento de la inflación y una ampliación de la cobertura del sistema impositivo; y una revisión de los impuestos indirectos.

Respecto al gasto público se propuso: una elevación de precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el sector público; una racionalización del gasto; una revisión del gasto corriente; una revisión de los programas de inversión no prioritarios; una racionalización de los subsidios a la producción y al consumo. El saneamiento de las finanzas públicas implicaba actualización de tarifas, adelgazamiento del Estado, es decir, reducir el número de empleados del mismo, a lo que conllevaba la privatización de empresas consideradas como ineficientes y no prioritarias, y disminución de los subsidios de los artículos básicos.

⁶²Ibidem

Con la política monetaria se trataría de canalizar un volumen de recursos crediticios hacia las metas de producción, la balanza de pagos y el combate a la inflación; fijar tasas de interés que estimularan el ahorro y la intermediación financiera; y fomentar el desarrollo del mercado de valores.

Es precisamente en el punto 25 y 26 donde se establece la apertura comercial y el denominado cambio estructural.

Con la Carta de Intención, podemos tener un marco de referencia de lo que sería el inicio de una política neoliberal⁶³ que pugna por la austeridad, y que sería el eje sobre el cual giraría la vida económica de México.

Vemos entonces que la política gubernamental de Miguel de la Madrid buscó hacer frente a la crisis reordenando la economía y asegurando la continuidad del proceso de acumulación de capital y la reproducción de las condiciones capitalistas, "Se trataría, en síntesis, de limpiar a la economía y a la política capitalistas de todas aquellas adiosidades y trabas que impiden el despliegue libre y dinámico de las potencialidades productivas que se concentran en las grandes empresas transnacionales

⁶³Veáse, Ortiz, Wadgymer. EL FRACASO NEOLIBERAL EN MEXICO. U.N.A.M. México, 1990. Pp. 47-54.

cuya fluidez, además, depende de la libertad con que puedan actuar aquellos agentes financieros cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo."⁶⁴

Para lograr estos objetivos fue necesario dar un giro de 180° en la política económica estatal, lo que significaba acabar con la política populista implementada durante los años treinta a setenta. De este modo, es sobre las condiciones objetivas de reestructuración general, es decir, internacional del capitalismo mundial donde el proyecto de modernización de Miguel de la Madrid, iniciado en 1982, cobra sentido, para dar respuesta a los requerimientos de producción vía Cambio Estructural y lo más difícil, qué respuesta ético-política podría construir sin romper espectacularmente los cimientos del Estado mexicano consolidado en el pacto hegemónico de los años cuarenta; con ello, "La política económica estatal distingue dos momentos necesarios para hacer frente a la crisis, uno que es el coyuntural, que busca equilibrar la economía y de esta manera poder avanzar con los cambios estructurales, y otro, que busca un cambio en la estructura económica, en su aparato productivo y distributivo."⁶⁵

⁶⁴Cordera, Rolando y Tello, Carlos. MEXICO: LA DISPUTA POR LA NACION. Ed. Siglo XXI. México, 1986. Pp. 79-80.

⁶⁵De la Madrid, Miguel. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. S. P. P., México, 1983. Pp.111.

Podemos, así, establecer que a poco tiempo de haber asumido la primera magistratura, el equipo presidencial inicio una serie de medidas y acciones específicas hacia los diversos sectores de la sociedad, que si bien no precisaron el contenido y profundidad del posible cambio estructural, suscitaron fuertes disputas que interpretaron contradictoriamente el sentido que este sexenio le asignaba al cambio. Las posiciones frente al todavía inescrutable cambio de estructura se polarizó entre las posiciones que atacaron el centralismo y aquellas que veían con espanto que el Gobierno se despreocupaba cada vez más, de su influencia en la economía y en el gasto social.⁶⁶

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ECONÓMICA ESTABLECIDAS AL INICIO DEL SEXENIO

Esquemáticamente, fueron tres los ámbitos donde se plantearon las posibilidades del cambio: en el plano jurídico, en las relaciones materiales de producción y en la necesidad de democratizar los esquemas de dominación y de la sociedad en su conjunto.

⁶⁶Veáse. Cordera, Rolando y Tello, Carlos. Op. Cit. Pp. 54-76.

En el aspecto jurídico-político, los cambios no se hicieron esperar, y a las pocas horas de haber asumido el poder, el presidente De la Madrid envió una inusitada y sin precedente histórica avalancha de reformas constitucionales; revisión de artículos, promulgación de leyes y anuncios de programas sectoriales y específicos.

Las reformas más importantes, que tomaron por sorpresa a toda la oposición, fueron los artículos referidos a la Rectoría del Estado, a la Planeación Democrática y al de la elevación a rango constitucional del sector social de la economía. Estas acciones tuvieron una tibia respuesta de la oposición tanto de derecha como de izquierda, que con el tiempo se convirtió en una clara acusación del Partido Acción Nacional: Lombardismo, estatismo y socialismo.

De cualquier manera, las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, quedaron escritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos, en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesitaba de un horizonte más amplio que fuera más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad permitieran la implantación del programa de reorganización del capitalismo mexicano.

La reforma al artículo 25 constitucional buscó reconciliar el ámbito de intervención estatal con el campo legítimo de actuación privada; a través de su reforma legítima al Estado como rector del desarrollo nacional, dejando establecida la responsabilidad social de la concurrencia económica del sector social.

Esta incorporación del sector social despertó la inconformidad del sector empresarial y sus reiterados ataques al paternalismo oficial; sin embargo, esta disposición iba más allá del reforzamiento del control estatal sobre los trabajadores y del acercamiento con la burocracia sindical; económicamente, facilitaba la regulación estatal en los ejidos, cooperativas, empresas de trabajadores, entre otras, a fin de incorporarlas a las normas de eficiencia capitalista y modernizar sus canales de comercialización.

Las reformas al artículo 26 constitucional buscaron profundizar las medidas de reorganización y sistematización de las actividades de la administración pública que había emprendido el gobierno de López Portillo. Esta reestructuración del aparato administrativo tenía como finalidad central el dotar al Estado de instrumentos técnicos que le permitieran realizar una regulación económica racional y eficiente, desde la perspectiva de la producción de capital. Nuevamente la planeación de las actividades públicas vendría a ser el centro de toda gestión gubernamental, se hablaba de un carácter democrático de la planeación al darse reconocimiento constitucional a la

participación social en la formulación de los planes y programas de desarrollo.

Con esta reforma, se pretendía fortalecer la posición del grupo eficientista de la burocracia y desplazar a la burocracia tradicional, cuya actuación se basaba en la improvisación, en el compadrazgo, en la corrupción.

Las reformas al artículo 27 constitucional buscaban el dominio de la Nación y del Estado sobre los recursos naturales y fijaban con precisión las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia agraria y agropecuaria. Por su parte, las reformas al artículo 28 pretendían establecer las atribuciones del Estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios, incluyendo la banca; y, las obligaciones del Poder Ejecutivo para crear empresas públicas monopólicas en áreas de interés estratégico.

Por último, la reforma a la fracción décima del artículo 73 constitucional buscaría dotar al Poder Ejecutivo de uno de los instrumentos más importantes para regular la economía del país, en ella se autorizaba a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios.

En suma, la iniciativa de reformas se refería a la rectoría del Estado y a la economía mixta, estableciendo un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, fijando bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenarían las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. Con la aprobación de estas iniciativas, se contó por primera vez con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho de los nuevos conceptos económicos.

La Ley sobre las Pareatales fue la conclusión de este proceso jurídico; además de los planes sectoriales, esta Ley venía a poner en forma pragmática los preceptos abstractos expuestos en las reformas constitucionales y en la Ley de Planeación.

3. PLANES Y PROGRAMAS.

El Estado Mexicano comenzó a poner en práctica una serie de programas a efecto de modificar la política económica y social. En estos programas se plasmó la política de reorganización de la economía y se integraron con dos líneas estratégicas: la reordenación económica que, como explicaremos en adelante, buscaba restablecer las condiciones de funcionamiento de la economía, es decir, controlar los fenómenos inflacionarios para lograr un crecimiento y, el cambio estructural que está orientado a transformar el aparato productivo a fin de superar los desequilibrios e insuficiencia de la estructura económica.⁶⁷

Como vemos, durante el sexenio que se está analizando, el papel de la Política Económica fue fundamental en la solución de los problemas nacionales y en su desarrollo logrando instrumentar a corto plazo un Programa Inmediato de Reordenación Económica, posteriormente instrumentando un Programa de Aliento y Crecimiento, y casi al concluir, la implementación de un Pacto de Solidaridad Económica; a largo plazo, una política de cambio estructural, la cual habría de sentar las bases para una etapa posterior de crecimiento, estabilidad y distribución, alejada

⁶⁷NAFINSA. CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONOMICA. PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA. En Rev. Mercado de Valores. Núm. 51. México, diciembre 10, 1982.

de los desequilibrios marcados en 1982.

Para lograr las metas que se fijaron, el gobierno mexicano buscó incidir en puntos claves de la economía: en el sector público, se buscó racionalizar los subsidios, disminuir el gasto corriente, y aumentar los ingresos vía impuestos, modificando los precios y tarifas en productos y servicios, generar empleo y controlar la inflación, incrementar las exportaciones no petroleras, fortalecer la industrialización y modernizar el comercio.⁶⁸

La estrategia económica diseñada para el período 1982-1988 marcó importantes rupturas con el patrón de desarrollo y crecimiento prevaleciente hasta el momento de la aguda crisis de 1982. Se trató de un viraje en la política económica que apuntó a la articulación de la industrialización con el comercio exterior como condición del desarrollo económico. La definición de que la crisis obedecía sobre todo a problemas de orden estructural, generados por el modelo de sustitución de importaciones, dio las bases para fundamentar el cambio estructural de la economía mexicana.

⁶⁸Ortiz Wadgymar, A. EL FRACASO NEOLIBERAL EN MEXICO. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1988. Pp. 49-50.

En adelante, la estrategia económica global debía enfrentar problemas no solo de orden coyuntural sino fundamentalmente de carácter estructural. El fomento de las exportaciones y la necesaria modernización del aparato productivo se convirtieron en el pivote de un reordenamiento que requirió en general de cambios en la orientación y papel de los sectores productivos. El diagnóstico de la estructura productiva justificó el contenido y forma de la nueva política económica.

El diagnóstico de la severa crisis de 1982, al contemplar la fuerte contracción de la actividad económica, el descenso del PIB en 0.5 en ese año; la reducción alarmante del empleo; la inflación creciente (casi 100%); la disminución del ahorro interno; la elevada fuga de capitales; así como el déficit fiscal sin precedentes y la notable reducción de las reservas internacionales (decremento de la reserva bruta a un monto de 3 184.7 millones de dólares), sirvió de base para las orientaciones económicas renovadoras, plasmadas inicialmente en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND), en el Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), así como el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas (PROFIEX).⁶⁹

⁶⁹Veáse, Ortiz Wadgymar, A. Op. Cit. Pp. 64-67.

La consolidación de un sector 'selectivo y dinámico' que permitiera al país diversificar sus exportaciones así como captar montos crecientes de divisas constituyó el principal objetivo de esa política. México debería rebasar con esta orientación su carácter de exportador de petróleo.

3.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONÓMICA.

A partir de 1982 se puso en práctica el Programa Inmediato de Reordenación Económica como un primer paso en el control económico de una economía ya en crisis.⁷⁰

La elaboración del PIRE estuvo basada en una introducción bastante parecida a la que se contempló en la Carta de intención; en 10 puntos se plantearon las líneas de acción para enfrentar la crisis; se propuso combatir la inflación, proteger el empleo, combatir la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el abasto y la planta productiva y, sentar las bases de un desarrollo equilibrado y sostenido. Las diez líneas estratégicas planteadas se mencionan a continuación:⁷¹

⁷⁰NAFINSA. Op. Cit. Pág. 1235.

⁷¹Ibidem. Pp. 1236-1238.

- 1-. Disminuir el crecimiento del gasto público, la Política de Reordenación Económica busca que éste sea racional y que su monto se ajuste a la capacidad de absorción de la economía, fortaleciendo el ahorro interno.

Esta línea de acción, tenía como prioridad atender el pago del servicio de la deuda y contener el gasto corriente en su crecimiento para poder aumentar el rubro del ahorro público, reorientar la inversión y poder preservar los servicios sociales.

- 2-. Con la protección del empleo, se busca que sea atendida tanto en el medio rural mediante programas de obras o regionales de empleo, como en zonas urbanas deprimidas con el propósito de proporcionar un ingreso a esa población y realizando obras de beneficio colectivo, atender los egresados de centros de educación superior; en síntesis, proteger la planta productiva manteniendo los niveles de ocupación existente y creando nuevas fuentes de empleo.
- 3-. Continuar con las obras de infraestructura en proceso, con un criterio estricto de selectividad para dar paso a las inversiones prioritarias, eliminando los proyectos de carácter suntuario y no indispensable.

- 4-. Reforzar las normas que aseguren la programación y ejecución eficiente y honrada del gasto público, mediante el ejercicio presupuestal aplicando normas y criterios financieros-administrativos en la vigilancia y evaluación para evitar la corrupción.

- 5-. Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. En esta línea, el Estado busca mejorar la producción, distribución y consumo alimenticio, protegiendo a los sectores de bajos recursos, así como combatir la especulación.

- 6-. Aumentar los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el aumento desproporcionado de la deuda, para lo cual se implemento la reforma fiscal con el fin de lograr una mayor recaudación impositiva e incrementar los precios de los bienes y servicios del sector público, mayormente para los grupos de altos ingresos que consumen; por otra parte, se busca lograr una mayor productividad y eficacia en las empresas públicas.

- 7-. Canalizar el crédito a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional; reestructurar las instituciones de crédito, para asegurar un control efectivo a través del Estado, con el fin de que la banca nacionalizada actúe con honradez

y en forma prioritaria evitando especulación o desviaciones de recursos.

- 8-. Reivindicar el mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado; esta línea, busca recuperar el mercado cambiario para el Sistema Financiero Nacional y mantener un tipo de cambio realista, que aliente la exportación y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva, mantener un control de las importaciones, con la finalidad de integrar nuestros mercados y lograr la competitividad de nuestros productos.

- 9-. Reestructurar la Administración Pública Federal, para que actúe con eficacia y agilidad, sujetando al aparato público a la previsión, el orden y responsabilidad de los funcionarios.

- 10-. Actuar bajo el principio de Rectoría del Estado y dentro del régimen de Economía Mixta que consagra nuestra constitución.

Los diez puntos de este programa sintetizan su acción en tres propósitos generales:

- 1-. Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

2-. Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

3-. Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes

En tal programa se incluyen, como podemos observar, ya tres elementos sustanciales de la ideología neoliberal: reducción del gasto público, racionalización de subsidios, abatir el déficit público y aumentar la carga tributaria.

En sí, el Programa plantea cuatro lineamientos parecidos a los incluidos en la Carta de Intención, solo que ampliados y tomando en cuenta factores como el desarrollo regional, la descentralización, el fortalecimiento del sector agrícola y la defensa de la planta productiva y el empleo.

Por el lado de la oferta las medidas de estabilización estarían acompañadas por la demanda agregada; la reordenación del gasto público para la protección del empleo, la defensa de la planta productiva y el fomento a la producción y al consumo básico.⁷²

⁷²Veáse De la Madrid, Miguel Op. Cit.

Por otra parte, el Estado buscó promover la recuperación económica y acortar el período de contracción con la finalidad de recuperar la capacidad de crecimiento pero sobre bases distintas a las empleadas en el pasado.

Asimismo, la política de comercio exterior debía contribuir a detener el deterioro paulatino de los niveles de operación de la planta productiva, en especial, del sector industrial; en este sentido, el fomento a las exportaciones permitiría mantener la demanda interna durante el período de contracción económica.

3.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo justifica detalladamente las nuevas orientaciones y da continuidad a las motivaciones recientes en el PIRE y el Programa de Apoyo a la Planta Productiva y al Empleo, en relación a la necesaria articulación del proceso de industrialización y del comercio exterior. La particularidad del PND radica en la mención crítica de las causas y efectos del modelo de sustitución de importaciones.

Los planteamientos vertidos en el PND en relación al desarrollo industrial y al comercio exterior plasman, en esencia, la formulación del nuevo patrón del crecimiento; en adelante el eje central de la formulación y acumulación de capital

será el sector exportador asociado a una industria inmersa en un proceso de modernización.

El PND, al igual que el PIRE ubica la importancia del sector externo de la economía a partir de la dimensión e impacto del desequilibrio externo en la estructura productiva; desequilibrio que, se afirma, esta asociado a las pautas de industrialización adoptadas en el pasado. Según el PND los causas seguidos por el proceso de industrialización en las ultimas décadas si bien dieron lugar a un crecimiento sostenido también originaron un desenvolvimiento dual al interior del aparato productivo: 'coexisten grandes unidades de carácter oligopolico con una multitud de unidades pequeñas, en baja capacidad para beneficiarse con economías de escala y accesos inadecuado a apoyos estatales.'⁷³ Este hecho, se argumenta, se ha traducido en ineficiencias que han limitado la capacidad para hacer frente a la competencia externa, así como derivado en una gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados "...en disparidades de la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas; tecnologías que no usan adecuadamente los recursos humanos naturales y disponibles; escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno; deficiente

⁷³PND.1983-1988. Op. Cit. Pág. 90.

capacitación de la mano de obra; escasa difusión de la tecnología y concentración de la actividad económica."⁷⁴

A lo largo del análisis plasmado en el PND se va dejando constancia de que el sector productivo, al ser tratado como industria naciente durante muchos años fue adquiriendo varios desequilibrios que lo hicieron ineficiente y poco competitivo. No obstante, se afirma que "México cuenta con una infraestructura amplia y diversificada, con una capacidad empresarial sólida y con proyectos en ejecución que permitirán garantizar la defensa y desarrollo de nuestra planta industrial." La consideración simultánea de fallas y logros permite observar que los argumentos vertidos tendieron a sentar las bases para fundamentar la concepción presente en la nueva Política Industrial y de Comercio Exterior.

Así, bajo esta evaluación del cambio de estrategia económica no solo era necesario sino 'impostergable'. El diagnóstico reveló deficiencias e indujo orientaciones demasiado liberalizadoras. Esto puede ser apreciado en la siguiente cita que expresa el hilo conductor de la política de desarrollo industrial y de comercio exterior "No obstante el papel relevante que la industria ha desempeñado en el desarrollo del país este proceso se ha visto limitado por diversos obstáculos estructurales que han

⁷⁴Ibidem. Pág. 90.

impedido una mayor concentración de toda su potencialidad dinamizadora. Los crecientes desequilibrios en la balanza de pagos en cuenta corriente condujeron a estrangulamientos en el sector externo que imposibilitaron un crecimiento autosostenido y frenaron abruptamente el ritmo históricamente ascendente de las actividades productivas. Estos estrangulamientos obedecen a la desarticulación histórica entre desarrollo industrial y comercio exterior, producto de una estrategia parcial de industrialización sustitutiva, de una política de protección excesiva, permanente y desigual, así como de problemas estructurales del propio proceso industrial."⁷⁵

A partir de esta aseveración general se conforma de manera global la política de comercio exterior y de industrialización como un todo, cuyo objetivo es rebasar el desequilibrio de fomento que trajo consigo el modelo anterior.

Bajo el principio de la política de protección efectiva se pretendía asignar de manera eficiente los recursos entre las distintas ramas productivas, a efecto de dar congruencia y flexibilidad al proceso de articulación con el comercio exterior e impulsar una mayor integración del aparato productivo. En este sentido, el contenido de esta línea de acción constituyó el vínculo más claro entre la política

⁷⁵PND. Op. Cit. Pág. 94.

industrial y la de comercio exterior. Así, el nivel de protección efectiva debería diferenciarse entre sectores y ramas, debiéndose usar el arancel para bienes de consumo, controles cuantitativos para bienes intermedios y de capital seleccionado.

Esta política confirma las tendencias liberalizadoras presentes a lo largo de la nueva estrategia económica global, que implican enfrentar a la industria tradicional, ineficiente y poco competitiva y como contraparte reorientar los recursos hacia las industrias con mayor capacidad para generar divisas.

En suma, concluimos que esta política pretende la creación de una industria maquiladora integrada con la industria nacional que promueva la transferencia, difusión y adaptación de tecnología, en ramas seleccionadas por el propio programa (PRONAFICE).

3.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR

Aunque en términos generales el diagnóstico del PND concuerda con el PRONAFICE, en este último se abordan con más detalle los equívocos de la política de comercio exterior e industrialización seguidas en el pasado. La

interpretación de los errores cometidos en el pasado induce y justifica tanto una liberalización, como un cambio en la posición reguladora del Estado en la nueva estrategia económica.

Esto se expresa cuando al abordar la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la economía frente al exterior se enfatiza: "Los expedientes tradicionales de endeudamiento externo o de incremento de la exportación petrolera no son ya instrumentos viables para superar la vulnerabilidad externa. De ahí que es necesario incrementar los grados de libertad de la economía nacional mediante la adopción de una nueva estrategia de industrialización y comercio exterior."⁷⁶

Por otra parte, sin dejar de enfatizar el papel de la articulación entre industria y comercio exterior en el cambio estructural, en el PRONAFICE adquieren mayor preponderancia las acciones vinculadas a la estrategia de comercio exterior, lo cual expresa con mayor claridad que el sector externo será quien promueva e induzca los ajustes en el sector industrial.

⁷⁶SECOFI. PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, julio, 1984, Pág. 59.

Las modificaciones cuantitativas propuestas apuntan en esta dirección. Según el PRONAFICE deberá generarse "un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior mas articulado al exterior. Uno de los medios para acceder a este objetivo será que la industria manufacturera con mayor potencial exportador casi doble su ritmo de crecimiento."

En esta tónica y en respuesta a las exigencias externas el PRONAFICE plasma una política de comercio exterior que apunta al desafío de emprender una reestructuración económica, con el sector externo a la cabeza, que busca entre otras cosas una nueva inserción a la producción nacional en el mercado mundial.

Concluyendo, con estos Planes y Programas se trato entonces de vincular el desarrollo nacional con la economía mundial en un momento de grandes recesiones internacionales y medidas proteccionistas de los países mas industrializados.

4. LAS ORIENTACIONES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

Como apuntamos, otra línea de la modernización lo era el cambio estructural que buscaba iniciar cambios de fondo en la estructura económica y cuya finalidad era reorganizar el proceso productivo y distributivo con el propósito de superar las contradicciones y desequilibrios del desarrollo debido a políticas económicas ineficientes. Por lo anterior, se buscaba que el desarrollo se fundamentara sobre bases firmes tanto económicas como sociales que condujeran, se decía, a una sociedad más justa e igualitaria.

El Cambio Estructural, buscaba reorientar y reordenar la economía, la cual había sido afectada por un proceso de industrialización y urbanización acelerada, y no solo en el aspecto económico sino también en lo social, consecuencia del desarrollo capitalista mundial.

La política de cambio estructural contenía seis orientaciones fundamentales, las cuales analizaremos detenidamente⁷⁷ :

⁷⁷De la Madrid, Miguel. Op. Cit. Pág. 127.

1-. Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.⁷⁸

Esta primera línea buscaba que el crecimiento económico sirviera de base para lograr el desarrollo social. Este desarrollo, se daría en relación al grado de atención a las necesidades básicas, incrementar las fuentes de empleo y promover una mejor distribución del ingreso.

2-. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo⁷⁹:

La áreas donde el cambio estructural buscaría hacer énfasis serían el aparato industrial, reorganizar el medio rural, el transporte y modernizar el comercio con el objeto de incrementar la oferta de bienes y servicios, mejorar la capacidad del empleo, fortalecer el aparato productivo y vincularlo con el exterior, así como utilizar racionalmente los recursos naturales.

De igual manera, se buscaba modernizar el aparato productivo y distributivo a fin de superar las irregularidades en la productividad en los sectores, para que la planta industrial quedará bien integrada y lograra competitividad en el exterior. Asimismo

⁷⁸De la Madrid, Miguel. Op. Cit. Pág. 127.

⁷⁹De la Madrid, Miguel. Op. Cit. Pág. 129.

se pretendía que el sector agropecuario tuviera la capacidad de abastecer a las ciudades y crear fuentes de empleo.

3-. Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social en el territorio nacional:⁸⁰

Se buscaba descentralizar y fortalecer el sistema federal, buscando que la descentralización se diera en dos niveles: primero, en una desconcentración territorial y reordenación de la economía; y, segundo, la descentralización de funciones y recursos en los niveles de gobierno, así como una amplia participación popular.

4-. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo:⁸¹

En esta línea de acción, se habla de financiamiento sano para apoyar la inversión, y este debía darse con recursos provenientes de la actividad productiva y con el aumento del ahorro interno, con un sistema más eficiente de captación y asignación del mismo. Lo anterior, puso de manifiesto que los recursos fueran propios y no provenientes del exterior, para disminuir la magnitud de la deuda, y en relación con

⁸⁰Ibidem, Pág. 137.

⁸¹Ibidem, Pág. 141.

el tamaño de la economía y su capacidad de exportación. Para lograr este objetivo era necesario combatir la inflación y recuperar la capacidad de crecimiento.

5-. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional:⁸²

Dentro de la estrategia económica y en base a la consulta popular se encontraron áreas prioritarias, como son: acrecentar el potencial de los recursos humanos, la preservación del medio ambiente y la movilización de los recursos naturales, el fortalecimiento del potencial científico y tecnológico, y la preservación y fomento de la cultura nacional y regional.

En la primera área de los recursos humanos se estableció la necesidad de reducir el índice demográfico con la finalidad de que la capacidad de bienes básicos fuera en proporción a éste y se pudiera ampliar la atención a la población en los renglones de educación, salud y alimentación, entre otras.

En el área de la ciencia y la tecnología, se trato de aprovechar la transferencia de ésta, la cual estaría orientada a buscar y ofrecer soluciones a los graves problemas

⁸²Ibidem. Pág. 143.

económicos y sociales del país.⁸³

Preservar el ambiente y fortalecer el potencial de desarrollo de los recursos naturales, en esta línea, se buscaría revertir las tendencias del manejo inadecuado de los recursos naturales, evitando el deterioro, la erosión y contaminación del agua, aire y preservando los bosques y cuencas hidrológicas .

El fortalecer la cultura nacional es preocupación del Estado, para lo cual llevó acciones de difusión, afirmación y enriquecimiento de nuestros valores.

6-. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular el privado:

La tarea del Estado fue muy amplia dado que el país atravesaba, y atraviesa aún, por una situación de crisis, donde las condiciones internacionales de competencia se hacen difíciles, y las demandas internas de bienes y servicios se ven acrecentadas por un elevado índice demográfico que exigió la puesta en práctica de cambios de carácter estructural que buscaban la modernización del país, pero sin perder su identidad. Bajo esta situación, el Estado demandaba del sector privado creatividad que respondiera

⁸³Ibidem. Pág.147

a las exigencias de nuestra realidad y de un sector social que realizara actividades de apoyo y complementara las principales ramas económicas.

Es así como la estrategia de cambio estructural, por sus características y objetivos, conllevaba transformaciones que por ser estructurales tomaban tiempo para materializarse; en consecuencia en algunas áreas se podría avanzar significativamente, mientras que en otras tomaría tiempo su implantación y funcionamiento, debido a las limitantes de nuestra realidad económica y social, así que en algunas áreas solo quedarían las bases para realizar los cambios cualitativos necesarios.

5. LA ESTRATEGIA DE APERTURA COMERCIAL

Otro renglón donde se aduce ha habido un cambio estructural es el de la inserción de la economía mexicana en la mundial. La estrategia de cambio estructural aquí se delineaba en cuatro aristas: El fomento de las exportaciones, la racionalización de la protección comercial, la tensión de las franjas fronterizas y las negociaciones comerciales a nivel internacional. Todo esto debía haber conducido a que los productores mexicanos se hubieran convertido en agentes más eficientes para que produjeran con calidad a bajos precios, pudiendo así exportar y brindar, las divisas

que el país requería tanto para cumplir con sus compromisos financieros como para poder financiar el proceso de desarrollo.

Una de las preocupaciones de esta administración fue integrar la economía y buscar la competitividad en el mercado internacional, mediante el ingreso al Acuerdo General Sobre Aranceles Y Comercio, y la política de reconversión industrial.

Con respecto al fomento de las exportaciones la estrategia implicó la creación de condiciones macroeconómicas a partir de las cuales el país exportara más y sus ventas al exterior fueran más diversificadas para ya no depender de un producto que, por lo demás, no puede él solo fijar su precio de venta. Por ello el principal apoyo declarado fue la subdevaluación de la moneda nacional frente al dólar. El tipo de cambio desde 1982 favorecería las exportaciones, sobre todo, las de manufacturas. Los resultados están a la vista, las exportaciones no petroleras que en 1982 eran una proporción pequeña del total, para 1988 eran prácticamente dos terceras partes del total exportado.

De esto se desprende, que tal clase de exportaciones registro en esos años altas tasas de crecimiento, a excepción de 1985, año en el cual, comparadas con el año anterior, disminuyeron un 6.11% por ciento. Para darse idea de lo que ha sido este proceso,

mencionaremos las tasas de crecimiento: en 1983, fue de 20.42%; en 1984, de 18.74%; en 1986, de 45.93%; en 1987, de 24.9% y para 1988 de 15% por ciento.

Se consideró también a la política comercial como un instrumento necesario para combatir la inflación mediante la disminución de barreras al comercio exterior, pues la liberalización comercial, se decía, permitiría que la competencia extranjera ejerciera una mayor disciplina sobre los precios internos y que la reducción de barreras al comercio exterior alentara el sector exportador, además de racionalizar los apoyos a la exportación, lo que era favorable para las finanzas públicas.

En conclusión la búsqueda de un cambio estructural, por lo que se refiere a la inserción de México a la economía mundial, distaba mucho de haber llegado a su fin, ni siquiera puede decirse que el país hubiera dejado atrás la dependencia o el desequilibrio.

6. POLITICAS DE AJUSTE.

La política de gasto, utilizada como un instrumento en la ejecución de la política de Cambio Estructural, se esforzó para que la reducción de tal gasto público fuera duradera, por lo que fue necesario que descansara sobre medidas de tipo estructural.

En términos generales el gasto corriente se redujo gracias a dos medidas: la contención del crecimiento, y aún despido, del número de trabajadores del sector público y la racionalización de las transferencias y subsidios.

La política de financiamiento jugó un papel determinante para el desarrollo de la economía; dentro de los lineamientos nuevos se encontraron las modificaciones al Impuesto Sobre la Renta, que a partir de 1987 buscó contrarrestar los efectos negativos de la inflación sobre el sistema fiscal y la modalidad de financiamiento de las empresas.

Bajo la concepción gubernamental se entendió que la contracción del gasto público y el aumento de los ingresos del sector público, permitirían una reducción sustancial del déficit público, al que se le achaca la principal responsabilidad de la espiral inflacionaria. En consecuencia, reduciendo el déficit, se reducirían presiones inflacionarias, pero además se induciría a una contracción de la demanda agregada y de la actividad económica que lograría disminuir también los requerimientos de importaciones, con lo que se lograría establecer el equilibrio en el frente externo de la economía.

De esta forma se articularían diversas acciones orientadas a influir sobre el comportamiento de la demanda, de la oferta y de los precios. Las acciones sobre la oferta se basaban en la reorientación del gasto público, en programas de protección a la planta industrial y, de manera fundamental, en lineamientos de moderación de las utilidades y los salarios.

La adecuación de la demanda al ritmo de expansión de la oferta se llevó a cabo a través de la reducción del déficit público, de la revisión de las tasas de interés, con decisiones fiscales que penalizaban al consumo y con modificaciones en precios y tarifas en la intención de lograr un reacomodo del gasto. Así, la estrategia, colocó a la política de ingreso y gasto como el eje central de sus acciones en el logro de sus objetivos reordenadores.

Pero los planteamientos de la política fiscal no se agotaban en el objetivo de sus postulados reordenadores, sino se proyectaban en aquellos que apuntaban hacia el cambio estructural de las finanzas públicas. El fortalecimiento del ahorro interno se planteó como línea estratégica fundamental, tanto con respecto al sector privado como al público.

Sin embargo, el gasto para servir la deuda interna y externa por parte del gobierno federal aumento extraordinariamente, pues pasó de 19.2% en 1981 a cerca del 50% en 1987 con respecto al PIB. Su ganancia como proporción del PIB se incremento del 5.5% al 13.8%. Lógicamente que el mayor gasto para hacer frente a esta carga significó la postración del gasto programable (el destinado al consumo y a la inversión).

La política social se fundamentó en la defensa a la planta productiva y al empleo, estrategias que en 1987 permitieron estabilizar los niveles de desocupación. A raíz de la caída de los precios del petróleo y la gravedad de la crisis económica, en los últimos 16 meses, las tasas de desempleo fueron menores a las observadas en 1983; el empleo se vio afectado por la crisis económica y por el fenómeno demográfico.

7. LA CONCERTACION TRIPARTITA: ESTADO, EMPRESARIOS Y LIDERES SINDICALES

A través de este análisis de ejecución en la política económica y social, empleada por el gobierno federal, se ha tratado de mostrar cual ha sido su desarrollo y continuidad, sin ignorar los grandes obstáculos de carácter extraordinario que impidieron que las estrategias implementadas llegaran a cumplirse en su totalidad y en la medida que la

situación del país necesitaba. De acuerdo a los avances y logros que no se pudieron cumplir a partir de 1983, procederemos a realizar un estudio de la última estrategia económica de la pasada administración, siendo esta, El Pacto de Solidaridad Económica⁸⁴ cuya primera etapa abarco desde su firma, el 15 de diciembre 1987 al 28 de febrero de 1988 y las subsecuentes se prolongaron más allá de este sexenio.

Es necesario aclarar que la modernización del país no solo debía realizarse en al área económica, sino que se debían buscar las bases sociales que permitieran, a través de la negociación y el diálogo, dar solución a los problemas del país.

Aparte de las razones objetivas como la gravedad de la crisis y la necesidad del Estado de salvaguardar un mínimo de legitimidad y distancia frente a las fracciones empresariales mas poderosas, las contradicciones persistieron, es precisamente en ellas donde podría apreciarse un quebranto político de significación debido a que tales fracciones llegaron a acumular tal poder para demandar todo: más reducción del gasto gubernamental, más recortes de personal en la administración pública, menos intervención del Estado en la economía, no más apoyo a empresas del sector social y una mayor participación de la iniciativa privada.

⁸⁴Guillén Romo, H. EL SEXENIO DE CRECIMIENTO CERO (MEXICO, 1982-1988). Ed. ERA. México, 1990. Pp. 109-111.

Al ganar terreno la posición sostenida desde hace muchos años por el Fondo Monetario Internacional y otros Organismos Internacionales controlados por los Estados Unidos de Norteamérica, donde la principal causa de la inflación es el déficit gubernamental, el Gobierno, que ahora acepta tener parte de la responsabilidad, dedujo que la causa de la inflación eran los factores internacionales, y en segundo lugar, los excesos de los intermediarios y desequilibrios en la empresa comercial, quienes elevan los precios.

El nivel del Acuerdo, que el Gobierno hubo alcanzado con las principales fracciones del empresariado, quedó resumido en formulaciones como la de que la necesidad de competir internacionalmente imponía cambios estructurales que dieran como resultado la necesidad ineludible de la modernización integral del país en lo económico, social, educativo y político y constituyó una concertación de los diferentes sectores sociales con el fin de combatir la inflación, puesto que ésta podía poner en peligro la paz y la armonía social.

Podemos entonces decir que la concertación del Pacto de Solidaridad Económica fue una decisión tanto económica como política, ya que, como lo vimos en el capítulo primero, la economía no vive en el vacío y no se le puede separar de la política.

Tampoco se puede, sin embargo, supeditar las decisiones económicas a las circunstancias políticas.

En la cuarta etapa del Pacto de Solidaridad Económica, la política pareció alzarse con el triunfo ante la razón económica, pero eso no se significaba que tarde o temprano no fuera la realidad económica a reclamar su parte en la realidad nacional.

Como muestra de la aplicación de el Pacto de Solidaridad Económica notamos que:

- 1-. Se congelaron los salarios, es cierto, en lo que parecía la decisión menos política de la prórroga, la medida más económica, la más tecnocrática. Pero los argumentos para aplicar tal medida ellos son falaces pues se decía que no se podían elevar los salarios porque ello dispararía la inflación. Se olvidó que tarde o temprano éstos tenderían a tratar de recuperar el terreno perdido ante la carestía, y si la medida provocaría inflación en ese momento, lo haría también en 1989, pues la inflación no se controla definitivamente únicamente reprimiendo los salarios, sino equilibrando las finanzas públicas.
- 2-. Se eliminó el Impuesto al Valor Agregado, tanto en los alimentos procesados como en las medicinas, pero el impacto deflacionario de esta medida es

indiscutible. Lo que sí fue evidente es que esta acción, añadida al ajuste sobre el Impuesto Sobre la Renta, disminuyó la recaudación fiscal en un momento en que el déficit financiero continuó presionando la economía; sin embargo, estas medidas no coadyuvaron a la disminución de la inflación y a la captación de ingresos.

- 3-. Se mantuvo la congelación de precios de bienes y servicios del sector público, y de los productos básicos sujetos a control, pero no se consideraron los efectos de la medida sobre el déficit presupuestario ni sobre la producción de básicos. Recordemos que siempre resulta peligroso decretar una congelación global de precios, sin considerar las circunstancias específicas en cada caso, hoy día en que se manifestaron síntomas de desabasto en el mercado.

- 4-. Se congeló la tasa de cambio, sin tomar en cuenta que la subdevaluación del peso ya se había visto seriamente deteriorada. Aún cuando en la junta de la Asociación Mexicana de Bancos se reconoció que las reservas internacionales habían caído sustancialmente, y que se había registrado una considerable fuga de capitales, de marzo a fines de junio, la decisión se mantuvo.

El Pacto de Solidaridad obtuvo, en apariencia, triunfos importantes, mencionándose como el primero el que se concedió a la economía mexicana un momento de estabilidad en una encrucijada crucial. Muchos de los desequilibrios fundamentales de la economía persistían y se encontraban solo momentáneamente ocultos, el pretender mantener la congelación de la inflación aparente, no los sostendría bajo control indefinidamente.

8. LAS TRANSFORMACIONES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO

Además de la Ley, que forma parte del único proceso de este Gobierno que no se le puede negar el carácter de cambio radical: el de la superestructura jurídica administrativa; otro hecho se ha venido dando desde 1983, como signo de cambio estructural: la desincorporación.

Hasta el cuarto informe de Gobierno, era prácticamente imposible definir si ese proceso como siempre en este sexenio significaba un verdadero viraje en la rectoría del Estado en la economía, como lo aseguraba la oposición de izquierda, o si se trataba, por el contrario, de medidas sin significación que dejaban al Estado tan obeso como siempre, como lo aseguraba la oposición de derecha.

El debate que se presentaba en torno a las transformaciones en la Administración Pública se circunscribía al nuevo papel del Estado ante la internacionalización del capital.

Esta nueva situación pugnaba por el retiro del Estado de la gestión económica, a fin de que se adapte a las transformaciones que sufre el sistema capitalista y a que favorezca la obtención de la máxima cantidad de ganancia para el mecanismo a través del cual se lleva a cabo la internacionalización, la inversión extranjera.

La ficticia gordura del Estado no solo estaba constituida de elementos inadecuados e irracionales, sino ineficientes. Este hecho tiene un doble significado político, por una parte, debiera haber sido, por ejemplo, para que el Gobierno jugara a que estaba cumpliendo efectivamente con los predicamentos del FMI, para demostrar la abrumadora irracionalidad e ineficiencia que campea en este sector y por lo tanto, la necesidad de adelgazarlo, más por predicamentos progresistas que por anhelos neoliberales; sin embargo, la lucha por reducirlo sigue dentro de la política económica actual.

Por otra parte, la amplitud real e importante del Sector Paraestatal prácticamente no había sido tocada, hasta ahora. Las empresas susceptibles de ser desincorporadas, se

decía, no constituyan un peso fundamental dentro del sector paraestatal, y mucho menos, dentro del sector industrial en su conjunto. Y aunque las empresas anunciadas de vender o ser acogidas a la liquidación de pasivos, fueran afectadas en su totalidad por esta medida, la rectoría del Estado estaría muy lejos de ser cuestionada.

A lo largo de este proceso podemos darnos cuenta que la asunción del nuevo papel del Estado dentro de los cambios adyacentes a la internacionalización del capital y de las transformaciones del propio sistema capitalista, ha tenido varias etapas: la primera consiste en redimensionar el sector paraestatal, simplificar la administración pública central y reducir al máximo necesario los elementos humanos; la segunda, consecuencia de la primera, es la realización de un cambio estructural en un sistema productivo donde la intervención del Estado jugó un papel determinante.

Efectivamente, en el capítulo II de este trabajo de tesis pudimos constatar que las entidades paraestatales tuvieron una estrecha vinculación con la transición de una economía netamente agraria a otra industrializada, adecuándose la intervención del Estado a los requerimientos para lograr la reproducción de las fuerzas productivas y la acumulación de capital, " Puede afirmarse que durante mas de 40 años la inversión paraestatal fue el factor decisivo para la transformación de la

estructura productiva y de la economía nacional en general. La ampliación y diversificación del sector paraestatal, aunque no siempre planeada, cuadyuvó al desarrollo de un gran numero de actividades que no hubieran sido cubiertas por el sector privado."⁸⁵

Por la razón anterior es que el nuevo escenario para la actividad del Estado debemos analizarlo a partir del repliegue estatal. Así, tenemos que a inicios de 1982 existía un universo de 1155 entidades paraestatales, que aunadas a las 60 creadas en la siguiente administración, formaron un total de 1216 entidades.

De este conjunto 724 se sometieron al proceso de desincorporación y 48 mas dejaron de serlo legalmente, debido a la participación minoritaria del Estado en ellas. Este proceso no se circunscribió al solo hecho de la privatización, sino también a la realización de liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias, quedando 444 entidades vigentes al 30 de septiembre de 1988.

A partir de un enfoque económico sectorial podemos vislumbrar el impacto que la desincorporación ha tenido en la Reforma del Estado, para ello nos apoyamos en una

⁸⁵Tamayo, Jorge. LA RACIONALIZACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS. En Rev. de Administración Pública Núm 73. I.N.A.P. México, 1989. Pág. 52.

investigación realizada por Enrique Cabrero Mendoza¹⁶, en donde se analiza el proceso de modernización industrial tomando como variable la tecnología como determinante para el proceso productivo y como elemento pivote del comercio internacional.

Realizando una sectorización de las actividades productivas identifica para el análisis el dinamismo tecnológico, el grado de dependencia tecnológica y la madurez del sector, en los rubros de mayor participación estatal: 1-.Azúcar; 2-. Otros productos alimenticios; 3-. Refinación del petróleo y derivados; 4-. Petroquímica básica; 5-.Fertilizantes; 6-. Industrias del hierro y acero; 7-. Vehículos; 8-.Equipo y material de transporte.

Así como otros sectores en donde la presencia del Estado fue relevante: 9-. Carrocería y partes automotrices; 10-. Papel y cartón; 11-. Aparatos electrodomesticos; 12-. Aceites y grasa vegetal comestible; 14-. Tabaco; 15-. Química básica; 16-. Alimentos para animales; 17-. Hilados y tejidos de fibras duras; 18-. Muebles y accesorios metálicos; 19-. Productos metálicos estructurales; 20-. Hilados y tejidos de fibras blandas.

¹⁶Cabrero Mendoza, E. ANALISIS DE LA ESTRATEGIA DE REPLIEGE ESTATAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO. En Rev. de Administración Pública Núm. 73. I.N.A.P. México, 1989. Pp.84-101

De este modo, el análisis muestra una alta presencia del Estado en sectores considerados maduros, es decir, que implicaban rigideces en la instalación de nuevas tecnologías, que planteaban la necesidad de reconversión generalizada en 15 de los 20 sectores; los otros cinco eran sectores en crecimiento que requerían inversiones para su expansión y tecnología.

En cuanto al grado de dependencia tecnológica se detectaron claras tendencias de este factor en actividades de bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo duradero, mientras que en agroindustrias, insumos estratégicos y bienes de consumo no duradero se observaron mayores niveles de autonomía.

En estos sectores, el Estado asumió una actitud de repliegue en 12 de las 20 áreas; en seis de ellos un repliegue total y en los otros seis un repliegue parcial.

En la producción de bienes duraderos, mientras que en 1981 el Estado participaba con el 11.4%, en 1986 lo hacía con apenas el 5.1%. En bienes intermedios no petroleros, la caída fue de 16.3% en 1984 a 9.3% en 1986. En bienes de consumo no duradero y en la refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica, también hubo caída, de 1983, aunque más ligera: de 5.5% a 5.3% en el primer caso, y de

95.8% a 95.4% en el segundo.⁸⁷

En todos los casos, empero, las caídas fueron mucho mayores toda vez que el proceso de desincorporación ha sido mas intenso desde 1987. El caso es que el Gobierno decidió que lo que era prioritario en 1986, cuando se iniciaron los procesos de reconversión, para 1988 ya no lo eran.

Es así como de esta manera, a través del proceso de desincorporación estatal podemos observar lo siguiente:

- 1.- Una nítida renuencia del Estado a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización (que exige la mayor competencia internacional derivada de la internacionalización del capital), al no mantener las actividades económicas bajo su conducción aun cuando algunas podrían constituir parte del eje medular sobre la que se basara una política de industrialización mas autónoma, por el efecto multiplicador que tienen sobre la estructura productiva. Entrarían aquí actividades en los sectores de hierro y acero, metal mecánica, maquinas y herramientas, equipo y material de

⁸⁷Aguilar, Alonso. ANALISIS POLITICO. Siglo XXI, editores. México, 1988. Pág. 24.

transporte y petroquímica básica;

- 2-. Los sectores de gran dinamismo tecnológico tienden a depender mayormente de la transferencia de tecnología extranjera dejando a la estructura industrial en un alto grado de riesgo y vulnerabilidad;
- 3-. El sector de empresas transnacionales es el que asume la conducción de sectores de tecnología de punta, bienes de consumo duradero y bienes de capital; y,
- 4-. El repliegue estatal, ante la evolución reciente del capitalismo mundial y al internacionalización del capital (bajo la modalidad de inversión extranjera directa) disminuye la capacidad de autonomía en la aplicación del modelo de desarrollo, acentuando la dependencia hacia los países centrales, acentuando la dependencia hacia Estados Unidos.

Ciertamente, el proceso de desincorporación menguó claramente la rectoría del Estado y la cancelación de posibilidades de éste para dirigir el desarrollo industrial, dejando en manos de los empresarios las ramas industriales más activas.

Es indudable que el crecimiento del sector paraestatal llevó a la imposibilidad de su manejo con una idea integradora que permitiera definir políticas claras y coherentes entre sí; pero también es cierto que en ocasiones se desincorporaron problemas no resueltos de rezago tecnológico, baja productividad, poca competitividad, etc., que hoy en día siguen siendo un problema para el país.

Ante la falta de recursos y de capitales internos que suman con fuerza y decisión la proyectada reestructuración industrial, al gobierno de De la Madrid no le quedó otra medida sino recurrir a la inversión extranjera, que en estas circunstancias se convirtió en un instrumento definitorio de los planes gubernamentales, dado el vínculo tan estrecho que existe entre aquella y los canales externos de comercialización así como los mercados internacionales de capital y los centros de innovación tecnológica.

La fuerza de los hechos impuso un redoblado papel para la inversión extranjera directa, que sobrepasó en mucho el carácter complementario tradicional que, por lo menos al nivel declarativo, le había asignado el Estado. Esto respondió a la necesidad histórica de abrir, con muchas bases, un ciclo de acumulación a partir de la crisis.

A pesar de las facilidades que se procuró brindar al capital extranjero, éste siguió siendo renuente a concurrir a un país de condiciones tan inciertas como las que

presentaba el nuestro.

En el caso del repliegue en el sector industrial se pueden observar subsectores con muy pocas posibilidades de sobrevivencia y muy pocos, con claras perspectivas de éxito. El retiro estatal no significó un cambio sustancial en la situación como tampoco una mayor eficiencia en el sector de las empresas que conserva el Estado.

Sin embargo, como ya lo asentamos, el proceso de desincorporación del sector paraestatal no es un hecho aislado, sino que se circunscribe dentro de una estrategia más general de cambio estructural que implica adoptar políticas de desarrollo que faciliten la reproducción capitalista .

9. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Como hemos venido citando, los fenómenos de la crisis en nuestro país tuvieron su origen en factores estructurales, y para 1982 se pudieron notar los efectos de esta crisis, tales como la insuficiencia del ahorro interno, falta de competitividad del aparato productivo y desequilibrios profundos en los sectores comercio, industria y agricultura.

La política económica mexicana, hizo especial énfasis en el cambio estructural para combatir la situación de crisis y fortalecer las bases económicas. Los esfuerzos de modernización y cambio en la vida económica del país se centraron en tres áreas fundamentales: la desincorporación de las entidades públicas no estratégicas ni prioritarias, la reconversión industrial y la racionalización de la protección comercial.

Bajo estas circunstancias adversas, De la Madrid señaló la imperiosa necesidad de profundizar en la política de cambio estructural, en el quehacer del sector público y la protección comercial, debido a la imposibilidad de hacer frente a la pérdida de ingresos petroleros, se buscó replantear los términos de negociación de la deuda; por lo que la reestructuración de la deuda externa permitió disponer de recursos para adquirir las importaciones más necesarias, evitando dañar la estructura productiva.

Las medidas adoptadas en 1986 impidieron la catástrofe de la economía, el Programa de Aliento y Crecimiento reflejó un cambio de prioridades: hacia afuera, el objetivo básico era la exigencia de recursos para el desarrollo económico, que ya no permitía el cumplimiento rígido de las obligaciones pactadas; hacia adentro, la prioridad era política activa para la recuperación económica, que fuera congruente con la lucha antiinflacionaria. Esta era la única estrategia compatible con el principio básico de defender la capacidad de desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, el PIB cayó en un 3.8%, y la situación se agravó por el deterioro de los precios de las materias primas y el nulo crédito externo, por parte del sector público. En 1986, el fenómeno de la inflación se vio incrementado como resultado en la presión en los costos, el deslizamiento cambiario con respecto al dólar, y la escasez de divisas llegó al 148% en 1987; asimismo, se incrementó el servicio de la deuda y se elevó el déficit financiero.⁸⁸

Durante 1987, la situación política-económica en el país se agravó de forma súbita. La confrontación social entre los factores de la producción, es decir, entre capitalistas y trabajadores que en un principio fue de carácter económico se tornó en una lucha política. El descontento social fue en aumento, un sexto año de crisis todavía sin salida y el último de una política económica que arrojó el peso principal de los ajustes del capitalismo mexicano sobre las masas asalariadas, y que incrementó la dependencia estructural del país.

Los salarios al igual que las fuentes de empleo se vieron afectadas por la situación de la crisis, por lo que los trabajadores vieron reducido su poder adquisitivo; el salario directo fue ajustado y quedó atrás en relación con el nivel de los precios.

⁸⁸Guillén Romo. Op. Cit. Pp. 78-94.

Para compensar las pérdidas del poder adquisitivo a causa de la macrodevaluación del 18 de noviembre, algunos sectores del Congreso del Trabajo llegaron incluso a pagar con la huelga política, es decir, con la huelga general. "En la incesante lucha de 1987, sobresalieron las huelgas del Sindicato Mexicano de Electricistas, de los trabajadores de la Ford en Hermosillo y Cuautitlán, la Volkswagen, la de los Telefonistas y la de la industria Textil. En suma, a estos movimientos siguieron movilizaciones nunca antes registradas, como son los casos de las Universidades de Guadalajara, de Morelos y de Guerrero."⁸⁹

La caída del gasto social, la disminución de las remuneraciones salariales y el proceso concentrador del ingreso y la riqueza, generaron costos sociales de gran magnitud, en éstos años el bienestar social se estancó y en algunos sectores evolucionó hasta llegar a niveles similares a los de la primera mitad de los años setenta. La escasez de recursos financieros y la reestructuración de las finanzas públicas discriminó notablemente el gasto social (corriente y de inversión) lo que aunado a la caída del salario condujo a un rezago considerable en la alimentación, salud educación y vivienda de la mayor parte de la sociedad.

⁸⁹Aguilar, Alonso. Op. Cit. Pág. 42.

En resumen la situación económica nacional se caracterizaba por un crecimiento significativo de la inflación, un grave deterioro de los salarios reales, un rezago importante de los precios y tarifas del sector público en relación con la inflación, una inestabilidad en el mercado cambiario y en el mercado de dinero, así como en la bolsa de valores y alzas de las tasas de interés, además de existir gran incertidumbre de la economía internacional, la cual afectó el precio de las materias primas e incrementó el servicio de la deuda.

Ante esta situación "se buscó reducir la inflación en 1988 a partir del segundo trimestre, para lo cual se basó en los siguientes lineamientos generales como son: el fortalecimiento sustancial de las finanzas públicas mediante una disminución del gasto público programable, eliminar los rezagos de precios y tarifas del sector público y diversas adecuaciones tributarias. El superávit fiscal primario (que es la diferencia entre los ingresos públicos y el gasto público, excluyendo pagos de intereses) se elevó a 8.3% del Producto Interno Bruto frente al 5.4% previsto en los proyectos. "⁹⁰

Durante todo el sexenio, el abatimiento de la inflación fue un objetivo de la política económica. Año tras año ese propósito se reiteró en razón de la ineficiencia de las

⁹⁰De la Madrid, Miguel. SEXTO INFORME DE GOBIERNO. Presidencia de la República. México, 1988. Pág. 37.

medidas instrumentadas para abatirla. De forma más que obstinada la principal responsabilidad del alto crecimiento de los precios se achacó sistemáticamente al desequilibrio fiscal heredado del sexenio anterior.

Pese a las evidencias de que la inflación se disparaba por la elevación de los costos y la inercia, la política de 1987 se aferró a sus postulados dogmáticos neoliberales. Promovido desde medios gubernamentales, el mercado de valores se desarrolló vertiginosamente sin regulación oficial alguna (permitiendo violaciones a la ley) lo que propicio que la especulación y la inestabilidad financiera se apoderaran del ambiente económico pese a que al mismo tiempo se presentaban síntomas de recuperación productiva.

El anuncio por parte del partido oficial de su candidato a la Presidencia de la República, concedió a los inversionistas del sistema financiero no bancario, una semana más para realizar sus ganancias antes del desplome bursátil que precipitó la salida de éstos del mercado y la compra desmesurada de activos financieros foráneos. Frente a ella, todavía en noviembre, el Banco de México respondió en perfecta congruencia con la ortodoxia que le ha caracterizado retirándose del mercado cambiario y decretando una nueva devaluación del tipo de cambio libre. La medida desato la especulación de comerciantes y productores y el nivel de precios se destapó,

sin que al parecer hubiera algo que lo parara. El año de 1987 cerró con una inflación histórica de 159.2%⁹¹

Por eso entró en vigor el Pacto de Solidaridad Económica, un programa antiinflacionario concertado con los principales actores y sectores que participan en la economía. Puede decirse que el Pacto condujo a una sensible disminución de los precios; sin embargo, ello implicó costos, como por ejemplo, la caída de los salarios reales y la recesión para el segundo semestre del año.

Concluyendo, todo el debate en torno a esta problemática ha estado muy referido a las variables que actúan sobre todo en el corto plazo, a partir de lo cual se ha señalado por los sectores sociales que se avanza correcta o incorrectamente en el desarrollo del país. Las fallas en la política económica, fueron imputadas a factores exógenos: los terremotos, el precio del petróleo y la caída de las tasas de interés.

En cuanto a la reducción del Gasto Social debemos tener claro que no es un sacrificio de y para el gobierno, sino sobre todo para la sociedad. Por una parte, tiene efectos sobre la demanda agregada con lo cual el crecimiento de la economía se suspende y el empleo no crece. Por otra parte, el aumento de los ingresos dado sobre una

⁹¹Guillén Romo. Op. Cit. Pág. 98.

estructura fiscal con características regresivas, resta ingresos reales a la población en muchos casos. Por lo demás, las reducciones del Gasto Social afectan de manera directa al bienestar social, al juzgar por los datos mencionados.

Además, en éste sexenio fue el país donde disminuyó severamente el salario, aumentado el desempleo, disminución de la inversión, baja proporción del ahorro interno en relación con el PIB, y donde más transferencia de ahorro interno hacia el exterior se ha dado.

México, al igual que otros países capitalistas, puso en práctica una política económica orientada a realizar cambios en sus estructura económica, los cuales en su mayoría fueron impuestos por países imperialistas que buscan la integración de éstos a la competencia internacional, sin tomar en cuenta su atraso tecnológico que limita su desarrollo. De esta manera los cambios que se instrumentaron no estaban diseñados para el desarrollo de nuestro país, sino que únicamente para que éstos siguieran siendo funcionales al capitalismo imperialista, reflejados en las condiciones impuestas por acuerdos, como ya lo mencionamos, del FMI. Nuestro país se encontró de pronto en un proceso de cambio, el cual se vio acelerado por el desequilibrio económico y por una creciente necesidad de modernizarlo tanto en el area económica como política.

El nuevo modelo de desarrollo, basado en la apertura comercial, y el cambio estructural, hacía imprescindible la transformación del Estado pues se requería de la ampliación de mercados y de su no intervención en la economía con el fin de que el capital internacional se hiciera partícipe. Se abrió así, camino a la 'Reforma del Estado' con vistas a una política a largo plazo que implica la subordinación del desarrollo nacional hacia las exigencias del capital extranjero, principalmente norteamericano, en conjunción con el nacional y en detrimento de la clase trabajadora.

La reestructuración sirvió para que momentáneamente se hiciera posible cumplir con los compromisos externos del pago del servicio de la deuda, el cual se ha constituido en un instrumento neocolonial para extraer los recursos excedentes del país. De igual modo, el reembolso de la deuda implicó la subordinación, de la política económica en general, implementada en el país.

No puede hablarse, en este contexto, de política económica exitosa. Esta aumentó la desigualdad económica y social, y no obstante, no pudo convertir al sector privado en modelo ejemplar. Se dejó a las casas de bolsa, durante el auge del mercado de valores, por ejemplo, defraudar a numerosos clientes y especular con la moneda extranjera. Los empresarios, como grandes inversionistas de riesgo, siguen

escaseando en el país y la modernidad, que se dice buscamos, parece ser que es incompatible con niveles de vida dignos para los mexicanos. Pero ese proyecto de modernidad fue rechazado por la sociedad en las urnas durante 1988, en un fenómeno inconcebible para el régimen político hegemónico y como un reto a la democracia.

IV.- LOS PLANTEAMIENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO.

4.1 ANTECEDENTES

4.1.1 LA DESLEGITIMACION DEL ESTADO MEXICANO BASADO EN LA APLICACION DE MEDIDAS PATERNALISTAS, PROTECCIONISTAS Y COORPORATIVISTAS.

Como ya vimos en el capítulo II, durante el régimen de López Portillo comenzaron a realizarse cambios en la aplicación de la política tradicional en materia económica y de administración pública en donde se siguió un plan de depuración de las entidades paraestatales. En sí, las condiciones reales de la economía determinaban que era necesario instrumentar un proceso de ajuste, el cual fue pospuesto debido al descubrimiento y explotación de importantes yacimientos de petróleo que permitían la obtención de grandes cantidades de divisas vía exportación de hidrocarburos con elevados precios a nivel mundial. De esta manera, la petrolización de la economía permitió que el modelo básico de organización y funcionamiento del Estado siguiera en pie y continuara como principal promotor de la industrialización a base de su intervención directa o de promoción con

otorgamiento de subsidios.

Tales expectativas, entre otros factores, como los cambios en los mercados internacionales, pusieron en evidencia y coadyuvaron a acrecentar la debilidad de la economía mexicana.

Con Miguel de la Madrid los cambios en el modelo tradicional, que había estado basado en la sustitución de importaciones y en el corporativismo, se hicieron más sensibles pues se aceleró el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, llevándose a cabo un adelgazamiento del Estado reduciendo la planta de trabajadores públicos, devolviéndose acciones de la banca a los expropietarios, reformándose la Constitución Vigente; se inició el proceso de apertura externa, con lo que se originó un cambio en la estructura productiva, de una petrolizada a una basada en la exportación de manufacturas.

Sin embargo, los resultados arrojados por la aplicación de esta política económica perjudicó gravemente los niveles de vida de la sociedad, afectando particularmente en mayor medida a los grupos y clases sociales más vulnerables, a los más necesitados y alejados de la justicia social -tanto en áreas urbanas como rurales- sin mencionar el conocido proceso de descapitalización histórica que sufre el campo y

su consabida transferencia de riqueza hacia las ciudades o al sector industrial de la economía, generado décadas atrás.

Cabe añadir que en este sexenio, al que algunos especialistas y estudiosos han coincidido en llamar como la Administración de la crisis, se restringieron las importaciones; se devaluó el peso; se redujo el gasto público, y como consecuencia, se desplomó la inversión pública; aumentó el desempleo abierto, se redujo la actividad industrial y el comercio; aumentó la deuda interna; se incrementó la fuga de divisas; aumentó la inflación; y, se incurrió en un mayor rezago social.

Esta situación dio lugar a un gran descontento social que derivó en una crisis política de tal magnitud que puso en riesgo la permanencia del grupo hegemónico en el poder, pues permanecía el arraigo de prácticas políticas derivadas de la estructura basada en un sistema de cuotas de poder y de lealtades específicas, en donde la obligación política como fundamento de la legitimación del sistema político mexicano consistió en la aceptación más o menos pasiva de las decisiones gubernamentales, y de una manera más débil, en el acatamiento de las normas institucionales.⁹²

⁹²Cordero, Salvador y Tirado, Ricardo. CLASES DOMINANTES Y ESTADO EN MEXICO. U.N.A.M. México, 1984. Pp.192-201.

Históricamente, en las pasadas décadas, el Estado Interventor sostuvo su justificación en dos terrenos: en el terreno político social significaba la incorporación de las masas en el proyecto de la Revolución para ampliar la base global de su legitimación;⁹³ en el terreno económico se veía como el impulso necesario para transformar una economía fundamentalmente agrícola, con un sector exportador típicamente primario. El imperativo del crecimiento tenía también la finalidad política de apuntalar el consenso en torno a la idea del nacionalismo y acorde a la situación internacional: desarrollo industrial orientado al mercado interno, proceso en el cual se consolidaría una burguesía nacional con un papel protagónico en la economía, pero subsidiario en la política.

Podemos entonces identificar, históricamente, como los elementos fundamentales del pacto corporativo los siguientes: la dirigencia estatal, que se beneficiaba de la expansión de la economía estatal; el empresario nacional, a quien se garantizaban beneficios monopólicos pero comprobó su ineficiencia como puntal del crecimiento sostenido; y, las dirigencias sindicales, que constituyeron la base hegemónica del consenso nacionalista. En tales circunstancias, la participación de los beneficios del crecimiento fue pronunciadamente desigual, disminuyendo crecientemente la

⁹³Molina Piñero, Luis. ESTRUCTURAS DEL PODER Y REGLAS DEL JUEGO POLITICO EN MEXICO. U.N.A.M. México, 1984. Pp. 29-31.

capacidad para reproducir las condiciones que aseguraran la legitimidad.⁹⁴

Ante esta expectativa, el Estado llamado de Bienestar enfrentó ciertos obstáculos en su misión de factor de cohesión social, obstáculos que le provocaron una crisis a su sistema; pero en términos del Sistema Político en su conjunto, la máxima expresión de esa crisis fue la pérdida de legitimidad ante la sociedad civil. El sistema de alianzas basado en élites representativas, políticas, económicas y corporativas significó el empleo de recursos del Estado para ganar y mantener posiciones generando desarticulación entre el régimen y la sociedad. De esta manera, anteponiendo al desarrollo sobre la democracia, la participación y la igualdad, solo se fortalecieron burocráticamente algunas instancias del Estado pero perdieron su funcionalidad para articularse con la sociedad y reproducir el sistema de lealtades.

Así, el Estado Paternalista, basado en el corporativismo, contribuyó a crear un Estado fuerte y grande pero ineficiente. La intervención estatal movilizó los recursos económicos al costo de sobre-politizar la economía y su proceso de reproducción; más que una lógica racional de acumulación, el dinamismo económico se hallaba regido por un esquema de negociaciones políticas que entramparon el crecimiento de

⁹⁴Labra, Armando. PARA ENTENDER LA ECONOMIA MEXICANA. U.N.A.M. Facultad de Economía. México, 1987. Pp. 17-26.

la economía.

Entonces, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, con las manifestaciones sociales y la efervescencia política que se dio con altibajas desde 1988, podemos establecer como un hecho innegable que la sociedad, principalmente urbana, manifestó su desacuerdo, a través del voto y la protesta pública, hacia la política económica que estaba aplicando el régimen, externando una creciente fuerza de oposición al PRI y a su candidato, Carlos Salinas de Gortari. En esta elecciones de 1988 se puso de manifiesto el agotamiento de una estrategia económica, de un tipo de Estado y de la forma de relación entre la sociedad y el gobierno que habían permanecido por largo tiempo.

Analíticamente, a partir del fenómeno surgido en las elecciones de 1988, se puede afirmar que la etapa actual de reacomodos y transformaciones en el perfil del Sistema Político Mexicano obedece, sin duda, a las presiones de cambio resultado de las limitaciones de largo plazo engendradas por la aplicación de una política basada en el proteccionismo, paternalismo y corporativismo, a los que se enfrentó Miguel de la Madrid, con la aplicación de un nuevo modelo económico.

Tales limitaciones abarcaron los procesos económicos, políticos y sociales del país: el sistema de alianzas característico del corporativismo que acompañó al dirigismo estatal entró en un estancamiento institucional. Finalmente, los sectores sociales debidamente corporativizados generaron un cúmulo de demandas políticas que el sistema político como tal se vio imposibilitado para satisfacer. Con ello, "la crisis mexicana no solo es económica sino también política y exige adecuarse a los nuevos reclamos de la democracia, de ahí la modernización de la política."⁹⁵

El dinamismo económico sería, ahora, prácticamente la única clave para conservar el consenso legitimador⁹⁶, pues en la medida en que el Estado Benefactor entró en crisis y se rompió el pacto revolucionario, se erosionó también el respaldo social, situación sumamente delicada puesto que ante la incapacidad del Estado para resolver todas las demandas que le fueron planteadas, el Sistema Político entró en crisis, lo que para Easton, como vimos en el capítulo I, significa que el sistema político se encuentra bajo "tensión". Esta tensión se caracterizó por la existencia de perturbaciones en el funcionamiento del sistema, mismas que provenían de su propia

⁹⁵Gilly, Adolfo. MODERNIZACION DEL CAPITALISMO MEXICANO. Nexos, No. 97. México, enero, 1986. Pág. 17.

⁹⁶Calderón, J. Ma. LA RUPTURA DEL COLABORACIONISMO DE CLASE Y LAS PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA. En Gutiérrez Garza, Esthela. Testimonios de la Crisis. S. XXI Edit. México, 1998. Pp. 85 y ss.

estructura, así como también del medio ambiente que le rodeaba, a consecuencia de las presiones constantes, cotidianas de la vida política de los miembros una vez que advierten que dicho sistema político no satisface plenamente sus expectativas.

El Estado podía responder de dos modos a la tensión provocada por el cambio en el volumen y diversidad de las demandas; en primer lugar, como contempla Easton, la extinción del sistema. Esto sucede cuando es rebasado por las demandas y sucumbe siendo absorbido por otro tipo de sociedad. La otra acción contemplaría la adaptación a los cambios, mediante estructuras políticas modernas.

Desde luego que el sistema político mexicano descartó el primer modo de enfrentar la tensión; o por lo menos, lucharía hasta donde le fuera posible a fin de conservar su hegemonía pues "lo exclusivo de los sistemas políticos es la capacidad de transformarse a sí mismo y de transformar sus metas, sus usos y la propia estructura de su organización interna."⁹⁷

Así, con el análisis anterior estaríamos reconociendo:

- a) la presencia de otras motivaciones de consentimiento que desconocen la vía del

⁹⁷Easton, David. Op. Cit. Pág. 143.

'paternalismo' como mecanismo de legitimación;

- b) un debilitamiento del caudal legitimador por la vía del desempeño adecuado de la actividad económica; y
- c) la necesidad impostergable de modificar la relación global Estado-Sociedad.

Finalmente, podemos señalar en forma resumida que:

1-. El sistema político mexicano ha sufrido durante las últimas décadas un deterioro constante de las bases de credibilidad que ha llegado, casi, hasta el límite mismo de la crisis política de legitimidad. Baste, por ahora, reconocer que a principios de los ochenta empiezan a ser alarmantes y graves los problemas económicos, y a manifestarse importantes fragmentaciones en el otrora vigoroso pacto social que era la base del proyecto de la Revolución.

Esto implicó que, frente a una sociedad cuantitativa y cualitativamente distinta de aquella que vio consolidarse al régimen de la Revolución, se presentaba todo un aparato institucional más orientado al control político que a las prácticas de un pluralismo democrático; en medio de una profunda crisis económica.

2-. Además de los grandes problemas de tipo económico que se recrudecen al principio de los 80's, aparece en el escenario político un nuevo tipo de dirigentes que no comparten la visión de los 'político tradicionales'.

Entonces, después de las tempestuosas elecciones de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari asume finalmente el poder y voltea la mirada a la crisis de la década de los setenta y principios de los ochenta, encuentra que el incumplimiento de las responsabilidades básicas por parte del Estado, desembocó en una fuerte tensión social y política; hecho que tuvo como consecuencia un debilitamiento de la fortaleza de dicho Estado y que, además, lo resistió más severamente, al no contar con el apoyo de los grupos sociales. Ante tal perspectiva, el Ejecutivo buscó hacer frente a la pérdida de hegemonía a través de una propuesta de Modernización que busco apoyarse en un serio proceso de negociación y concertación política.

Tal planteamiento de Modernización se apoyaría sobre la base de el cambio estructural, llevado a cabo en el sexenio anterior, dándose una continuidad y mayor alcance al nuevo proyecto histórico del país, proponiendo además la Reforma del Estado como estrategia global y al Plan Nacional de Desarrollo como la herramienta específica que diera forma a la acción estatal.

El Proyecto modernizador, propuesto por Salinas, se basaría en tres Acuerdos Nacionales: Ampliación de la vida Democrática; Recuperación Económica con Estabilidad; y, Mejoramiento del Nivel de Vida. Este último encontraría su expresión en el programa nacional de solidaridad como actividad concreta del quehacer gubernamental para tratar de aliviar el rezago social y llevar la justicia social a los grupos, sectores y regiones más necesitados.

4.2 EL CAMBIO DE LAS BASES LEGITIMADORAS DEL ESTADO MEXICANO.

Bien vale la pena discutir si en su forma y alcances, la propuesta salinista de gobierno puede inducir a cambios efectivos en la estructura del sistema político y económico, proyectándolo así a una ruta de modernidad y transición democrática. Por ello, nos parece que una de las piezas más acabadas que condensan a dicha propuesta salinista es su Primer Informe de gobierno de 1989.⁹⁸

El contenido del Primer Informe de Gobierno de Salinas revela aspectos fundamentales de la transición política mexicana; encontramos ahí las justificaciones

⁹⁸Salinas de Gortari, C. PRIMER INFORME DE GOBIERNO. En "El Poder Ejecutivo Ante la LIV Legislatura." Cámara de Diputados, México, Nov. 1, 1991. Pp. 39-87.

(teóricas, ideológicas) que han pretendido cambiar el perfil del régimen político y económico en varios e importantes aspectos:

1-. En primer termino, destaca una interpretación novedosa del 'sentido original de la Revolución'. En contra de las interpretaciones de quienes afirman que la Revolución generó una forma de Estado cuya preocupación esencial es la justicia social, aparece en la interpretación salinista una suerte de racionalismo instrumental que, sin abandonar la premisa de justicia social, pone en duda (o rechaza) la capacidad del 'establecimiento revolucionario' para lograrla.

En el discurso salinista no hay, desde luego, un rechazo abierto al principio de justicia social. Lo que podemos constatar es un reajuste de libertades prefijadas selectivamente desde arriba , contexto en el cual sobresale la liberalización económica, como punto inicial de un viraje encaminado a transformar los medios adoptados históricamente. Sin embargo, hay que recalcar que la base de esta práctica es un consenso mayoritario que permitió la reproducción sin mayores crisis del régimen político.

Por otra parte, la participación y representatividad concreta de los grupos sociales subalternos ha estado mediatizada por el régimen de manera dirigista y patrimonial.

En el terreno de lo político, esto constituye el marco de equilibrio político y su reproducción por encima de valores relativos a la defensa y promoción de la democracia.

Sin embargo, el rumbo de la liberalización y apertura económica significa que la necesidad de modificar la relación régimen-masas, es también urgente. De momento, la flexibilización del aparato corporativo no involucraba la apertura política necesaria para el movimiento autónomo de las fuerzas sociales corporatizadas.

Esta nueva política social tendería a inducir, en forma dirigista, una especie de emancipación de sectores para poderse concentrar en una política cuyas bases serían, retomando al propio Salinas "el pasar de los mínimos de bienestar a los máximos de atención". Esto es, desplegar el compromiso hacia otros sectores y no concentrar todos los recursos en la promoción política y económica de una plataforma ideológica onerosa y de dudosa eficacia en los eventos electorales.

2-. Salinas parece sugerir en su interpretación que el compromiso de la promoción de los intereses populares no atañe a la esencia del Estado revolucionario sino al carácter de su razón instrumental. Importan más los medios de promoción instrumental del bienestar que un compromiso sustancial con ellos. Hay el fondo del

discurso salinista una orientación neoliberal que involucra una dimensión liberalizadora del mercado que no solo subordina, sino que tiene como requisito, eliminar los riesgos de un compromiso estructural con la igualdad y la justicia social, que son costos 'no deseados' cuando se aplica un referente no populista al modelo de reproducción económica.

En esta interpretación el estado mexicano llegó a los límites de su capacidad. Ocupado en demasía con la administración de vastas propiedades, descuidó la tarea estratégica de dispensar justicia, ahogándose además en un mar de ineficiencia que alimento la corrupción como una práctica más del sistema político. El discurso de Salinas es pragmático y apela a la eficiencia, así como a la renovación de Instituciones.⁹⁹

3-. Podemos hablar también -en este contexto- de una evaluación negativa de las prácticas e instituciones de los gobiernos de la Revolución. Por una parte, interpretadas como la acción política de un proceso revolucionario popular que en su transición hacia otras metas, puso preponderancia a la legitimación del liderazgo y la consolidación del régimen. La fortaleza desmesurada del Estado y su acción rectora

⁹⁹Guerrero, Omar. Op. Cit. Pp. 194-195.

no solo eran imperativos políticos de adaptación en un sentido pragmático, eran también la base de la vena ideológica fundamental del establecimiento revolucionario.

Empero, dichas prácticas e instituciones no correspondían a la etapa actual, digamos de adaptación, del desarrollo histórico de nuestro país. En tal sentido, su funcionalidad es obsoleta e incluso pone límites a la reproducción equilibrada del Estado.

En semejante situación, es solamente la gestión económica exitosa (generadora de ganancias y de industria) el garante de la legitimidad mínima para sostener la hegemonía. Sin embargo, el complejo institucional que sirve de enlace entre el Estado y la sociedad, ha de ser también el resultado de un acuerdo o consenso (mayoritario) capaz de sostener la hegemonía sin llegar a la crisis de legitimidad.

La gestión del Estado y la legitimación del liderazgo serían los medios para conseguir la madurez de la sociedad y generar los agentes dinámicos capaces de provocar y mantener el crecimiento económico.

Una vez conseguida esta meta, el carácter de la gestión estatal habría de modificarse hasta adoptar un perfil más indicativo y menos activo en lo económico, no así en lo

político.

Así pues, el diagnóstico de Salinas puede ser interpretado como un fracaso en gestiones anteriores.

La conclusión obligada de estos planteamientos es el cambio. Cambiar el sistema político mexicano en sus partes medulares, dado que son evidentes los signos del deterioro de sus bases de legitimidad, o de las garantías sistemáticas de su reproducción equilibrada. Por otra parte, dado que buena parte de las prácticas anteriores pueden ser identificadas como populistas, la necesidad de cambio significa, al mismo tiempo, un proceso orientado a la modernización. Sin embargo, la noción de modernización esta intencionalmente ambigua, debido a que su esclarecimiento pleno significaría casi un compromiso de acción frente a valores y metas plenamente identificadas.¹⁰⁰

Así, Cambio y Modernización son palabras claves en el proceso de transición. La conducción política enfrenta problemas de legitimidad y de credibilidad de la clase política, en el marco de un amplio reclamo democrático por parte de la sociedad.

¹⁰⁰Gilly, Adolfo. EL REGIMEN EN SU DILEMA. En Rev. Nexos, No. 146. México, febrero 1990. Pp. 33-44.

El proceso de adaptación vislumbrado por la presidencia busca establecer las bases de la conducción política sobre un nuevo sistema de acuerdos y de consensos.

4-. Lo realmente novedoso en lo que hemos venido caracterizando como interpretación de la originalidad revolucionaria consiste en la idea de que los cambios y la urgencia de la modernización y sus procesos, no pueden llevarse a cabo con la institucionalidad existente y que la reorientación en la conducción económica no se corresponde con un acuerdo mayoritario que pueda sostenerse durante el mismo número de décadas que el anterior.

Al parecer los retos fundamentales de la Administración actual serían entonces: por una parte la recuperación del liderazgo y su traducción en un nuevo cuerpo institucional cuyos órganos permitan la reproducción del equilibrio social; por otra parte, la recuperación económica y el crecimiento sostenido, como fundamento del otro sistema de acuerdos y de consensos, que puede no ser mayoritario y populista, sino mucho más reducido.

Podemos sacar en conclusión de todas estas consideraciones que los sucesos de 1988 y 1989 si bien no nos indicaron ningún cambio democrático profundo, a pesar de la reforma electoral propuesta, sí promovieron un profundo cambio en el perfil del

modelo económico. Y, tan pronto como Salinas logró establecer algunos puntos de estabilización en algunas de las variables macroeconómicas más importantes la figura presidencial comenzó a recuperar altos grados de credibilidad, traducibles en legitimidad.

4.3 LOS FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYEN EN PLANTEAMIENTO DE REFORMA DEL ESTADO MEXICANO.

Paralelamente, en cuanto a la influencia exterior, observamos que la internacionalización del capital es vista como una necesidad para la continuidad del proyecto neoliberal pero permeado en gran medida de elementos internacionales que se enmarcan dentro de transformaciones en el sistema capitalista y que permiten la reproducción de los factores productivos del sistema capitalista, condicionando la aplicación del modelo de desarrollo basado en la apertura externa, pues "las reformas de hoy participan de las características de este tipo de renovaciones (del sistema capitalistas) que afectan a todos los componentes del Estado-Nación y son impulsados por un modelo de desarrollo condicionado por un contexto internacional imperativo y pragmático."¹⁰¹

¹⁰¹Chávez Alvarado, R. ELEMENTOS CONDICIONANTES PARA LA REFORMA DEL ESTADO. En "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. I.N.A.P. México, 1991. Pág. 203.

Esta internacionalización ha obligado "a replantear el papel del Estado, la naturaleza y alcance de las políticas nacionales, nos lleva a redefinir las relaciones entre mercado interno y economía internacional, entre Estado y Nación."¹⁰² . De este modo, la transformación de la estructura productiva de las naciones y la forma de llevar a cabo dicha producción -establecida por la fusión entre el capital nacional e internacional- constituyen la verdadera esencia del proceso de internacionalización.

Significativamente, la reproducción de las fuerzas productivas dentro del proceso de internacionalización se refleja a través de la empresa transnacional que "se erige en un vehículo para el establecimiento de una estructura económica organizada por el capital a escala mundial."¹⁰³ De esta manera, la promoción de México como nicho para la inversión extranjera ha sido el eje de los discursos que Carlos Salinas ha pronunciado en sus diversas giras hacia el exterior, pues traer capitales, tecnología moderna, y acceso a mercados del exterior son la consigna en la apertura a dicha inversión.

¹⁰²Sóls, Leopoldo y Gómez-Tagle, M. SOBERANÍA Y DEPENDENCIA ANTE LA ECONOMÍA GLOBAL. En Rev. Examen, año 8, Núm. 26. México, Julio, 1991. Pág. 5.

¹⁰³Rozo, Carlos. MEXICO EN LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C.I.D.E México, 1984, Pág. 22.

Esta estrategia implica la subordinación de la economía nacional a la economía internacional ya que la internacionalización del capital requiere de este proceso con el fin de perpetuar los beneficios que puedan obtenerse a partir de las transformaciones ya efectuadas en la estructura productiva del país y del dominio de la inversión extranjera en la misma; además de que tal integración facilita una amplia capacidad de movilización de factores que amplían el margen de ganancia. Implica también llevar hasta sus últimas consecuencias las modalidades capitalistas de producción impulsadas por la inversión extranjera y la ubicación de las empresas transnacionales en las zonas y sectores de mayor rentabilidad, las cuales antes de la aplicación de la estrategia de reestructuración económica y apertura comercial en su mayoría se encontraban en manos del Estado.

El papel del Estado se transforma en la fuerza impulsora que favorece la internacionalización del capital aplicando una política económica que promueve altas tasas de ganancia, en detrimento de la clase trabajadora. El panorama es más conflictivo porque Reformar al Estado y transformar la administración pública implica también transformaciones de alianzas entre el Estado y los diferentes grupos integrantes de la sociedad. Esto encierra varias contradicciones, una de ellas definir los aspectos prioritarios y estratégicos de participación estatal que garanticen la implementación del proceso reproductivo del sistema capitalista y de la mayor

interacción con la economía mundial; y la otra, el establecer los instrumentos que menguen la lucha de clases.

En este sentido, la estrategia de la reforma económica en México planteada por el actual régimen de Gobierno tiene dos vertientes: hacia el interior, continuándose con el retiro parcial o total por parte del Estado de sus funciones reguladoras o de promoción del desarrollo; estricto ajuste fiscal; una apertura al comercio y a los flujos del capital internacional, manifestada esta última en la desregularización a la inversión extranjera, reformas en materia financiera y en el modelo de producción agrícola; y el establecimiento de nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil, haciendo a ésta más participativa en la solución de sus propias demandas. Y, en el exterior, basado en el acercamiento hacia los Estados Unidos, a través de la promoción del TLC.

4.4 EN CAMINO HACIA EL "ESTADO SOLIDARIO"

Dentro de los factores internos que enumeramos como elementos para lograr la modernización identificamos el establecimiento de nuevas relaciones del Estado con la Sociedad civil, a partir de lo cual podemos afirmar que el Estado además de ejercer el poder político también se interesa en proveer de determinados servicios

públicos a la sociedad y así, allegarse de manifestaciones de consenso que contribuyan al mantenimiento de su monopolio del poder. De ahí la consigna de que eventualmente contribuye al bien público.

Sin embargo, el Estado no dispone de abundantes recursos que puedan satisfacer todas las demandas de la sociedad; hecho que determina que su acción sea discriminatoria al ir fijando prioridades. Pero si el Estado no realiza acciones inmediatas tendientes a la solución de los conflictos que genera la no satisfacción de las demandas exigidas por la sociedad, puede poner en riesgo no solo el orden social sino también la conservación del monopolio del poder político; o bien podría verse orillado a pasar de la amenaza a la aplicación real de la violencia.

Como una solución a esta disyuntiva, un rasgo característico de la modernización política del Estado en México, es la concesión hecha a nuevos grupos sociales con el fin de que participen en el ámbito de lo político, observándose también un mayor acercamiento entre los ciudadanos y el gobierno, lo que permite a los primeros vincularse directamente con la solución de sus problemas.

En este sentido, la Reforma del Estado Mexicano se propone, a fin de responder a las nuevas demandas sociales, un cambio en las reglas de producción, en la forma de

acceder la sociedad civil a los servicios de bienestar así como en los términos de la competencia por el poder y el imperio de la Ley. La reforma se perfila hacia un Estado social con una responsabilidad compartida, teniendo como escudo un compromiso de justicia y democracia, en oposición con el Estado Paternalista que no favorecía la iniciativa social. Se establece que "El Estado se reformó: para ser eficiente en el cumplimiento de sus bienes; para conducir el cambio; para propiciar una nueva relación con la sociedad; para alentar la iniciativa y participación sociales; y para contribuir a recuperar el crecimiento con nuevas bases."¹⁰⁴

El Estado al irse reformando se estará acercando a la reducción del conflicto social que no solo lo llevaría a la inestabilidad, sino también a la pérdida de legitimidad; en cambio, si con la reforma político-administrativa los individuos advierten solución a sus demandas, ello puede traducirse en muestras de apoyo para el Estado.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, el proceso de reforma emprendido por el Estado se propone la compatibilización de dos elementos que en el pasado fueron motivo de inestabilidad y deslegitimización de cualquier Estado: la 'integración sistemática' - producción capitalista- y la 'integración social'-reducción del conflicto social-. Para

¹⁰⁴Colosio, Luis. EL DESARROLLO SOCIAL COMO ELEMENTO DE LA DEMOCRACIA. En Rev. Examen, México, Dic. 1992. Pág. 5.

cumplir con este objetivo, agrega, adquiere un papel relevante el control, por parte del Estado, del conflicto interclasista elevándolo a un marco de reglamentación institucional. Es en algún modo, lo que Marfa del Carmen Pardo llama la negociación y renegociación del Estado de acuerdo con los cambios sociales.

El tipo de reforma que contempla Aguilar Villanueva se caracteriza precisamente por una nueva forma en la relación Estado-sociedad, esto supone entonces que la tendencia del Estado capitalista es su modernización, lo cual explica su interés en reformarse. Y en este afán modernizador, el Estado -sus agentes- lleva a cabo la redefinición de la extensión de sus actividades en la sociedad civil; asimismo, se distingue por la convivencia con nuevas organizaciones políticas y fuerzas sociales que, siendo portadoras de algunas necesidades de ciertos sectores de la sociedad, plantean proyectos y programas de gobierno diferentes.

De acuerdo con este autor, los conflictos y problemas que el Estado (y su administración) busca resolver - en relación con la lucha política que protagoniza con las clases y fuerzas sociales participantes-, motivan en él la necesidad de reformarse, adquiriendo así otros calificativos tales como: 'Estado Social de Derecho' ó 'Estado Benefactor' además de denominación de 'Instrumento de Dominación de la clase dominante'.

En síntesis, la reforma del Estado, concebida por Aguilar Villanueva, se caracteriza por: "La intervención del Estado dentro de la vida económica para el logro del equilibrio económico general de la sociedad y en su tarea de procuración de la justicia -protección social (lucha contra la pobreza, medidas redistributivas, extensión de los servicios de salud, educación, vivienda, transporte...)"¹⁰⁵. Este cambio de actitud en el comportamiento del Estado, expresado en la aplicación del liberalismo social es la confirmación de las características de la multicitada dualidad funcional del Estado: dominio político y administración.

El Estado, bajo la perspectiva de Aguilar Villanueva,¹⁰⁶ lleva a cabo una redefinición de lo público, diferenciándolo de lo privado y social, a fin de terminar con la 'invasión' en los terrenos de lo privado, pero sin renunciar a sus responsabilidades constitucionales.

Así, en este contexto, el nuevo Estado mexicano se caracteriza por ejercer una política de responsabilidad social compartida, por establecer como prioridad la participación y organización popular, por sustituir el principio paternalista por el

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva, Luis. POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. I.N.A.P. México, 1982. Pág. 51

¹⁰⁶ "LA REFORMA DEL ESTADO". En Rev. Examen. México, diciembre 1989. Pp. 3-6.

solidario.

Al respecto, desde la óptica de Rene Villarreal,¹⁰⁷ la reforma del Estado es no solo un deseo de Salinas, sino una necesidad impuesta por la propia dinámica de la economía mundial en su vínculo con una mayor estabilidad política y mejor convivencia democrática; marcando, asimismo, la ruta de un Estado Solidario que venga a sustituir a la vieja concepción de un Estado Providencial o Benefactor.

Entre los objetivos atribuidos al Estado Solidario Rene Villarreal destaca, en principio, la superación de la crisis recuperando los niveles de crecimiento. Igualmente, el Estado busca redefinir su intervención en la sociedad, organizando la participación civil, perfilándose hacia la lucha contra la pobreza extrema y, así contribuir al saneamiento de las desigualdades sociales que el mercado hace posible. En todo esto, considera determinante el papel del Estado como promotor de la reactivación productiva de los sectores mas rezagados.

Para nosotros, la reforma del estado Mexicano la concebimos como resultado de la redefinición de las necesidades públicas y sus prioridades; hecho que explica por qué

¹⁰⁷“DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO SOLIDARIO.” En Rev. Examen. México, junio 1990. Pp. 9-12.

la idea de reforma del Estado surge del propio Salinas de Gortari, y se orienta a un cambio radical en la relación Estado-Sociedad civil. Ella, la reforma, se funda en el hecho de conocer las principales demandas de la sociedad, haciendo posible la organización libre y democrática de los grupos sociales, a fin de asumir una solución conjunta en su satisfacción. El propósito es avanzar más allá de la simple reforma electoral o administrativa que en forma aislada se buscó en el pasado.

Cabe resaltar la importancia que con la reforma del Estado Mexicano se le concede a la lucha contra la pobreza extrema, que mantiene en el rezago a diversos sectores de la población : los campesinos, las comunidades indígenas y las colonia populares de las grandes ciudades. En esta prioridad es de destacarse la reforma administrativa, a través del Programa Nacional de Solidaridad, al replantear prioridades y precisar funciones de los principales órganos públicos.

A diferencia de otros esfuerzos de reforma política y administrativa, llevadas a cabo por separado, emprendidos por el Estado Mexicano, el que en el presente sexenio ha iniciado Salinas de Gortari¹⁰⁸ es de una magnitud mayor; se encamina al logro de un cambio en la relación Estado-Sociedad Civil, es decir, una transformación en la

¹⁰⁸ "REFORMANDO AL ESTADO". En Rev. Nexos. México, abril 1990. Pp. 27-32.

misma, haciendo más participativa a la sociedad. Es por tanto, un proyecto de reforma que contempla el aspecto económico, político y social; se trata de un proyecto global cuyo destino final es la modernización del Estado.

Particularmente, Salinas señaló tanto razones externas como internas para la Reforma del Estado, entre las primeras destacan dos básicamente: en primer lugar, cita la transformación de la propia sociedad al incrementarse las demandas de la población como consecuencia de la explosión demográfica y la urbanización de las principales ciudades; la segunda razón la constituye la existencia de rezagos socioeconómicos, que se registran principalmente en el campo en las comunidades indígenas, y en las colonias populares de las grandes urbes.

Por lo que respecta a las razones externas, considera que, justamente, como parte de un sistema internacional, no se puede quedar al margen que la mecánica que dicho sistema impone, y que se refleja en una marcada globalización de la economía, la revolución científica-tecnológica, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y nuevos bloques económicos.

Ante esta situación, planteada como crisis por el mismo Presidente, es que considera un imperativo pasar de una concepción de Estado proveedor (paternalista) a un Estado

solidario y más justo. La complejidad de las demandas de la sociedad civil, pondría en entredicho la capacidad de solución del Estado, sobre todo si se tiene presente que la facultad proveedora -que se le atribuye al Estado- no es compatible con los intereses de los grupos organizados en la sociedad.

Al respecto conviene rescatar la siguiente cita que define la posición de Salinas respecto a la Reforma: "El Estado aunque quisiera permanecer proveedor, paternalista, absorbente, lo haría cada vez más ineficientemente y se debilitaría. La experiencia internacional demuestra día a día que el Estado avasallador esta en retirada, retirada promovida por quien se supone era su beneficiaria: la sociedad misma. Por eso en México se busca un Estado más representativo de su sociedad abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas para afrontar desafíos en alimento, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos."¹⁰⁹

Se pretende un Estado democrático que, usando los medios políticos, abata el conflicto social y promueva la armonía entre las clases. Las nuevas prácticas del Estado, entonces, se caracterizan por la concertación, el ejercicio democrático de la austeridad, racionalización y fomento de la autonomía, aliento a la participación y

¹⁰⁹Ibidem. Pág. 30.

organización popular en los programas sociales (PRONASOL), privatización de las empresas públicas no estratégicas y transparencia en todas las relaciones con los sectores sociales.

La transición ha llevado a una revisión en la aplicación de la política social por parte del Estado; Así, se ha pasado de un Estado Benefactor, con una enorme tamaño y carga fiscal, a un Estado Solidario, participe con la sociedad en la solución de sus demandas. Esto ha significado una revisión de estrategias y de instituciones que ha implicado finalmente pasar un proyecto nacional que asume la libertad y la democracia como objetivos imposibles de alcanzar si no se aplican paralelamente esfuerzos decididos para combatir la pobreza y la desigualdad.

En este nuevo Estado se considera al desarrollo social como un elemento de la democracia. Se establece que, con la decisión del Gobierno de apoyar los procesos de organización y participación de la comunidad en la solución de sus problemas más mediatos, se contribuye a consolidar 'la Cultura de Solidaridad'.

Precisamente, uno de los logros del Programa de Solidaridad ha sido la organización y la movilización social, se ha dado sentido a una nueva manera de hacer las cosas como esfuerzo nacional. Se establece que esta política social parte de una concepción

del ciudadano inserto en su relación con la comunidad, así como en la capacidad de organización y en la decisión de participar de cada comunidad "Con este requisito, la política social adquiere un nuevo contenido: el de la corresponsabilidad que supera las concepciones asistencialistas y busca que las comunidades asuman, ellas mismas, la superación sus condiciones de pobreza. Las comunidades se convierten, así, en promotoras de su propio bienestar y de su progreso."¹¹⁰

Así pues, vemos que el esfuerzo de reforma del Estado en México esta encaminado hacia el logro de una verdadera participación de los distintos grupos sociales, siendo el Estado el promotor de dicha participación. De esta manera, aparte de abrir cauces democráticos para la participación, el nuevo Estado busca acercar, vía la cooperación organizada, a los ciudadanos con la solución de sus principales demandas.

Como el propio Salinas dejó constancia en su Primer Informe de Gobierno, la Reforma del Estado no es una propuesta aislada, sino que se trata de un proyecto en marcha que se encuadra -a la vez que es consecuencia- dentro de la situación internacional que caracteriza los momentos actuales. Asimismo, el proceso de reforma del Estado, para ser viable y corresponder a las necesidades reales de las demandas sociales, incluye también el aparato administrativo, en el que considera

¹¹⁰Colosio, Luis. Op. Cit. Pág. 6.

conveniente modificar el comportamiento de los órganos, al igual que se precisan funciones a fin de redefinir las prioridades sociales.

Tenemos entonces que la Reforma de Estado es también la reforma de su Administración, pues se contempla la imperiosa necesidad de que al tener mayores demandas de la sociedad, el Estado debe reformar la estructura de su administración, es decir, dotarla de una mayor capacidad de respuesta. Aunque tampoco se descarta la posibilidad de reforma de los procesos internos de la administración, la verdadera reforma que se busca analizar es la política, aquella que comprende la reforma estructural de los órganos.

Hay que recordar que en la lucha contra la pobreza extrema, el Estado capitalista esta condenado a cargar con ella ante la imposibilidad de erradicarla sin abolirse como Estado; sin embargo, "En última instancia, el Estado no se reconoce a sí mismo como el origen de la pobreza, sino que suele atribuirla a uno de sus aspectos: la Administración Pública. El remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma en conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado, solo reforma ese aspecto, la administración pública".¹¹¹

¹¹¹Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO CAPITALISTA. Fontamara. México, 1986. Pág. 193.

Entonces, el Estado para combatir la pobreza extrema del capitalismo, se aboca a la tarea de reformar su administración "la administración pública, reformada para abolir el pauperismo, tampoco puede finalmente llevar a cabo su cometido, porque los males sociales no se resuelven reformando la administración del Estado. Ni la beneficencia ni la administración tutelar del Estado, por lo tanto pueden erradicar la miseria."¹¹²

El Estado reforma aquellos órganos que considera conveniente hacerlo para cumplir adecuadamente con su tarea de cohesión social y aspiración al mantenimiento del monopolio legítimo del uso de la fuerza.

Para González Pedrero, la reforma del Estado a que se refiere Salinas, marca una nueva relación con la sociedad civil porque además del aspecto económico se pronuncia por un ensanchamiento de la democracia, razón por la que considera que debe tratarse realmente de un acuerdo colectivo, que posibilite la tan anhelada participación democrática sin que esto signifique una modificación de las normas fundamentales en que la sociedad capitalista esta basada.¹¹³

¹¹²Guerrero, Omar. Op. Cit. Pp. 194-195.

¹¹³"LA REFORMA DEL ESTADO" En Rev. Nexos. México, abril, 1990. Pp. 45-52.

Deberán, asimismo, de acuerdo con González Pedrero, darse cinco condiciones para hacer una realidad la reforma del Estado:

- 1) Voluntad Política,
- 2) Una presencia efectiva de los partidos, con la garantía de libertad para defender sus posturas ideológicas,
- 3) Seguridad jurídica de los partidos en el derecho y en los procesos electorales, y así poder compartir los espacios que los electores les conceden,
- 4) la importante tarea de los medios informativos en la formación -e información- de la opinión pública y,
- 5) la descentralización de las decisiones políticas hacia las Entidades Federativas y los Municipios.

En lo que estamos de acuerdo es en que los cambios en la reforma de actuar de los Estados son impostergables , y así lo hace ver Rolando Cordera¹¹⁴, para quien la reforma del Estado en México se encamina a la consecución de dos objetivos: la democratización política de la sociedad y el fortalecimiento del Estado. En el primer caso, se busca otorgarle a la sociedad una mayor capacidad de autoorganización frente al Estado, adquiriendo también un papel protagónico los partidos políticos.

¹¹⁴“RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO”. En II Seminario Internacional “Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública.” I.N.A.P. México, 1991.

A su vez, en la medida en que el Estado, además de la reforma económica esté generando nuevos cauces de participación para los grupos sociales, contribuye así a su propio fortalecimiento, conservando sus valores esenciales.

Lo cierto es que, el Estado reprime y concede, es un Estado dominador pero también benefactor, pues a través de la administración pública busca beneficiar a aquellos miembros de la sociedad que no pueden satisfacer directa e indirectamente sus principales demandas en el mercado. Y lo hace con el afán de que las condiciones que permitan la reproducción de las relaciones capitalistas, y por tanto la acumulación de capital se sigan dando de manera fluida. Es preciso ampliar la capacidad rectora del Estado en beneficio del crecimiento y en atención a que la clase hegemónica que domina el Sistema Político continúe obteniendo un amplio margen de ganancia, pero al mismo tiempo deben ponerse límites para la que la ampliación de la actividad económica no amenace el equilibrio social. Lo hace también por un principio de 'solidaridad' mínima, sin el cual la sociedad misma no puede subsistir.

CONCLUSIONES

Las profundas transformaciones del sistema económico global y las de la misma sociedad mexicana, dieron lugar al agotamiento de las modalidades de dirección estatal puestas en práctica a partir de los años cuarenta. Las políticas seguidas, fueron cada vez más insuficientes frente a las demandas de una población que adquirió una notable presencia política y social.

Es sobre las condiciones objetivas de reestructuración general, es decir, internacional del capitalismo mundial donde el proyecto de modernización de Miguel de la Madrid, iniciado en 1982, cobra sentido, para dar respuesta a los requerimientos de producción vía Cambio Estructural, considerado también como una respuesta ético-política que podría implantarse sin romper los cimientos del Estado mexicano consolidado en el pacto hegemónico de los años cuarenta.

Esquemáticamente, fueron tres los ámbitos donde se plantearon las posibilidades del cambio: en el plano jurídico, en las relaciones materiales de producción y en la necesidad de democratizar los esquemas de dominación y de la sociedad en su conjunto. Estos planteamientos se desarrollaron bajo dos líneas estratégicas: la reordenación económica que buscaba reestablecer las condiciones de funcionamiento

de la economía, es decir, controlar los fenómenos inflacionarios para lograr un crecimiento y, el cambio estructural que se orientó a transformar el aparato productivo a fin de superar los desequilibrios e insuficiencia de la estructura económica.

Para lograr las metas que se fijaron, el gobierno mexicano buscó incidir en puntos claves de la economía: se buscó racionalizar los subsidios, disminuir el gasto corriente, y aumentar los ingresos vía impuestos, modificando los precios y tarifas en productos y servicios, generar empleo y controlar la inflación, incrementar las exportaciones no petroleras, fortalecer la industrialización y modernizar el comercio.

Esta estrategia económica diseñada marcó importantes rupturas con el patrón de desarrollo y crecimiento prevaleciente hasta el momento de la aguda crisis de 1982. Se trató de un viraje en la política económica que apuntó a la articulación de la industrialización con el comercio exterior como condición del desarrollo económico. En adelante, la estrategia económica global debía enfrentar problemas no solo de orden coyuntural sino fundamentalmente de carácter estructural.

Se tiene entonces que el cambio estructural buscó iniciar cambios de fondo en la estructura económica y su finalidad fue reorganizar el proceso productivo y

distributivo con el propósito de superar las contradicciones y desequilibrios del desarrollo debido a políticas económicas ineficientes. Esta estrategia, por sus características y objetivos, conllevaba transformaciones que por ser estructurales tomaban tiempo para materializarse; en consecuencia en algunas áreas se pudo avanzar significativamente, mientras que en otras tomaría tiempo su implantación y funcionamiento, debido a las limitantes de nuestra realidad económica y social.

En este sentido, se puede decir que en el sexenio 1982-1988 se sentaron las bases para el inicio de la Reforma del Estado toda vez que las políticas aplicadas fueron sobre todo de choque, encaminadas a terminar con un Sistema Político-Económico que había sostenido su legitimidad a base de la aplicación de medidas Paternalistas, Proteccionistas y Corporativistas, las cuales, ante el cambio en el ámbito mundial y nuevas exigencias de una sociedad mexicana transformada, fueron incapaces de satisfacer las demandas, provocando una tensión que derivó en la crisis política del régimen y en la deslegitimidad del mismo.

Vemos entonces que la política gubernamental de Miguel de la Madrid buscó hacer frente a la crisis reordenando la economía y asegurando la continuidad del proceso de acumulación de capital y la reproducción de las condiciones capitalistas. El Estado buscó promover la recuperación económica y acortar el período de contracción con

la finalidad de recuperar la capacidad de crecimiento pero sobre bases distintas a las empleadas en el pasado.

A partir de esta aseveración general se conforma de manera global la política de comercio exterior y de industrialización como un todo, cuyo objetivo es rebasar el desequilibrio de fomento que trajo consigo el modelo anterior.

Ciertamente, consideramos que las Políticas de Cambio Estructural y de Apertura Comercial, fueron enfocadas a eliminar del Sistema Político-Económico todas aquellas trabas que impidieran el buen desarrollo de las fuerzas productivas y se encaminaron hacia nuevas formas de regulación económica que tuvieron que sustentarse, del mismo modo, en otras formas de relación Estado-Sociedad Civil -o Estado-masas- con el fin de garantizar, por lo menos, la preservación del consentimiento de la aplicación de las nuevas medidas por la vía del consenso de los diferentes grupos sociales , procurando aliviar las tensiones que los efectos de la transición provocaran.

El nuevo modelo de desarrollo hizo imprescindible la transformación del Estado pues se requería de la ampliación de mercados y de su no intervención en la economía con el fin de que el capital internacional se hiciera partícipe. Se abrió así, camino a

la 'Reforma del Estado' con vistas a una política a largo plazo que implica la subordinación del desarrollo nacional hacia las exigencias del capital extranjero, principalmente norteamericano, en conjunción con el nacional y en detrimento de la clase trabajadora.

Sin embargo, esta transformación no significa el abandono total de los espacios económicos por parte del Estado; es más bien la transformación de su perfil interventor por una dinámica de conducción en la que pretende organizar a la sociedad civil para que sea ella misma la que satisfaga sus propias demandas, a fin de darle también un carácter político, pues a partir del fenómeno surgido en el período de 1988 se puede afirmar que el sistema político mexicano sufrió durante las últimas décadas un deterioro constante de las bases de credibilidad que ha llegado casi hasta el límite mismo de la crisis política de legitimidad. El incumplimiento de las responsabilidades básicas por parte del Estado, desembocó en una fuerte tensión social y política; hecho que tuvo como consecuencia un debilitamiento de la fortaleza de dicho Estado y que, además, lo resistió más severamente, al no contar con el apoyo de los grupos sociales.

En estas elecciones de 1988 se puso de manifiesto el agotamiento de una estrategia económica, de un tipo de Estado y de la forma de relación entre la sociedad y el

gobierno que habían permanecido por largo tiempo. Los sucesos de 1988 si bien no nos indicaron ningún cambio democrático profundo, a pesar de la reforma electoral propuesta, sí promovieron un profundo cambio en el perfil del modelo económico. Y, tan pronto como Salinas logró establecer algunos puntos de estabilización en algunas de las variables macroeconómicas más importantes la figura presidencial comenzó a recuperar altos grados de credibilidad, traducibles en legitimidad.

Ante tal perspectiva, el Ejecutivo buscó una propuesta de Modernización que se apoyaría sobre la base de el cambio estructural, llevado a cabo en el sexenio anterior, dándose una continuidad y mayor alcance al nuevo proyecto histórico del país, proponiendo además la Reforma del Estado como estrategia global. En esta forma, la internacionalización del capital es vista como una necesidad para la continuidad del proyecto neoliberal pero permeado en gran medida de elementos internacionales que se enmarcan dentro de transformaciones en el sistema capitalista y que permiten la reproducción de los factores productivos del sistema capitalista.

La estrategia de la reforma económica en México planteada por el actual régimen de Gobierno tiene dos vertientes: hacia el interior, continuándose con el retiro parcial o total por parte del Estado de sus funciones reguladoras o de promoción del desarrollo; estricto ajuste fiscal; una apertura al comercio y a los flujos del capital internacional, manifestada esta última en la desregularización a la inversión

extranjera, reformas en materia financiera y en el modelo de producción agrícola; y el establecimiento de nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil, haciendo a ésta más participativa en la solución de sus propias demandas. Y, en el exterior, basado en el acercamiento hacia los Estados Unidos, a través de la promoción del TLC

Ante tal perspectiva, es notoria una nítida renuencia del Estado a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización al no mantener las actividades económicas bajo su conducción aun cuando algunas podrían constituir parte del eje medular sobre la que se basara una política de industrialización mas autónoma. Los sectores de gran dinamismo tecnológico tienden a depender mayormente de la transferencia de tecnología extranjera dejando a la estructura industrial en un alto grado de riesgo y vulnerabilidad; por tanto, el sector de empresas trasnacionales es el que asume la conducción de sectores de tecnología de punta, bienes de consumo duradero y bienes de capital.

Sin embargo, a pesar de que el Corporativismo sobre el que se sustentaba el Estado ha llegado a la situación limite de impedir formas de consentimiento acordes con la orientación de la dirigencia actual, en la medida en que ahora son obstaculizantes, esto no significa que sea urgente el desmantelamiento total del Estado, sino que tiene

que transformarse en una especie de corporativismo societal, donde el Estado no renuncia a su papel de liderazgo, aunque sí a su intervención directa en la economía pretendiendo coordinar otro sistema de lealtades fundamentada en una nueva obligación política cuya vertebra institucional -Programa de Solidaridad Económica llevado a cabo por la SEDESOL-no precise de los mecanismos institucionales tradicionales.

La lucha entre desiguales continuara dándose, solo que ahora el Estado estará vigilándola de más cerca y para evitar que llegue a una situación crítica procurara satisfacer las demandas más esenciales de los más débiles. El Estado se propone solucionar las demandas sociales a través de su aparato administrativo, pero su responsabilidad no abarca solo el ámbito social, sino también el político.

Entonces, por un lado, tiene la responsabilidad de mitigar la escasez económica y, por el otro, como consecuencia de la primera, mitigar el conflicto social hasta donde sea manejable para la reproducción del sistema capitalista. Pero, en la medida que los mecanismos empleados para cumplir el primer punto fallen, de inmediato se hará sentir la inconformidad de la sociedad, creando tensión en el régimen, pudiéndole acarrear costos sociales de gran magnitud. La importancia radica entonces, en la solución que se les pueda dar a los problemas a través de la Administración Pública

que se ha organizado porque finalmente lo que se busca es contribuir a la legitimación del Estado.

De la misma manera, no es posible, ni resulta creíble pretender revertir de manera natural o en el corto plazo, el atraso histórico de marginidad de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo que presentan algunos grupos sociales y clases del país muy identificados, como son por ejemplo, los indígenas. En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad ha repartido de manera deliberada y directa parte de los beneficios que se aprecian a nivel macroeconómico, mismos que de otra suerte tardarían más tiempo en llegar y hacer realidad para quien los demandan y necesitan, aunque tengan que involucrarse políticamente.

A pesar de todo, la situación económica y social de grandes sectores es aún precaria, aunque algunos de ellos ya han recibido parte de los beneficios.

Por otra parte, si bien es cierto que desde el punto de vista de la Teoría Política y Económica no es posible vincular de manera directa al liberalismo con el socialismo, en la amalgama del liberalismo social, debido a sus contradicciones inherentes, desde otra perspectiva resulta un planteamiento novedoso, sobre todo pragmático, con el cual el régimen salinista trata de justificar sus actos de gobierno, intentando conciliar

un gobierno de carácter liberal en lo económico, no propietario, pequeño y eficiente, con el compromiso manifestado a nivel del discurso político de atender de manera responsable los reclamos y necesidades básicas de la sociedad, por medio de un gasto social considerable, haciendo corresponsable a la colectividad del logro de ese bienestar, contrario al paternalismo populista.

En conclusión la búsqueda de un cambio estructural, por lo que se refiere a la inserción de México a la economía mundial, distaba mucho de haber llegado a su fin y no puede decirse que el país hubiera dejado atrás la dependencia hacia los centros de poder hegemónicos mundiales, sino al contrario, con tal cambio estructural se pretenden establecer mecanismos permanentes que permitan la reproducción del sistema capitalista mundial.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso, Aguilar. Análisis Político. Edit. Siglo XXI. México, 1988.
- Aguilar Villanueva, L. Política y Racionalidad Administrativa. I.N.A.P. México, 1982.
- Aguilar, A. y Carmona, F. El Milagro Mexicano. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1977.
- Alonso, Jorge. El Estado Mexicano. Edit. Nueva Imagen. México, 1982.
- Ayala Espino, J. Estado y Desarrollo. La Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). Edit. F.C.E.- S.E.M.I.P., México, 1988.
- Cabrero Mendoza, E. Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano. En. Revista de Administración Pública Núm. 73. I.N.A.P. México, 1989.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos. México: la Disputa por la Nación. Edit. Siglo XXI. México, 1986.
- Cordero, Salvador. Clases Dominantes y Estado en México. U.N.A.M. México, 1988.
- De la Madrid, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- De la Madrid, Miguel. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1988.
- Easton, David. Política Moderna. Edit. Porrúa. México, 1990.
- Escobar Valenzuela, M. Contribución al Estudio del Poder. Edit. U.N.A.M.-E.N.E.P. ACATLAN. México, 1988.
- Esteso, Roberto. Notas Acerca de la Participación Estatal a través de las Empresas Públicas. Edit. C.I.D.E. México, 1982.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Edit. Fontamara. México, 1986.
- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. I.N.A.P. México, 1989.
- Guillén Romo, H. El Sexenio de Crecimiento Cero. Edit. ERA. México, 1990.
- Gutiérrez Garza, E. Testimonios de la Crisis. Edit. Siglo XXI. México, 1990.
- Hegel, G.W.F. Filosofía del Derecho. U.N.A.M. México, 1985.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. Edit. F.C.E. México, 1985.

- Kant, Emmanuel. Crítica a la Razón Pura. Edit. Porrúa. México, 1972.
- Labra, Armando. Para Entender la Economía Mexicana. U.N.A.M.- Facultad de Economía. México, 1987.
- Leal, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. Edit. El Caballito. México, 1972.
- Lenin, V. I. Estado y Revolución. Obras Escogidas. Edit. Progreso. Moscú, 1979
- López Portillo, José. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Presidencia de la República. México, 1980.
- Miliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. Edit. Siglo XXI. México, 1976.
- Molina del Piñeiro, L. Estructuras del Poder y Reglas del Juego Político en México. U.N.A.M. México, 1984.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México U.N.A.M. México, 1980.
- N.A.F.I.N.S.A. Carta de Intención de México al Fondo Monetario Internacional. En Rev. Mercado de Valores, Año XLIII, Núm. 47. México, Nov. 22, 1982.
- N.A.F.I.N.S.A. Criterios Generales de Política Económica. Programa Inmediato de Reordenación Económica. En Rev. Mercado de Valores Núm. 51. México, Diciembre 10, 1982.
- O' Connor, James. La Crisis Fiscal del Estado. Edit. Península. España, 1981.
- Ortiz, Wadgymar. El Fracaso Neoliberal en México. U.N.A.M. México, 1990.
- Pardo, Ma. del C. La Modernización Administrativa en México. I.N.A.P. México, 1992.
- Porrúa Pérez, Fco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, México, 1990.
- Poulantzas, Nicos. La Crisis del Estado. Edit. Fontanella. Barcelona, España, 1977.
- Ramírez, Fernando. Estado y Crisis del Desarrollo Nacional. Edit. E.C.A.S.A. México, 1983.
- Rivera Ríos, M. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano: 1960-1985. Edit. ERA. México, 1986.
- Rives Sánchez, R. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México: 1821-1940. I.N.A.P. México, 1984.
- Rozo, Carlos. México en la División Internacional del Trabajo. C.I.D.E. México, 1984.
- Salinas de Gortari, C. Primer Informe de Gobierno. En El Poder Ejecutivo Ante la LIV Legislatura. Cámara de Diputados. México, 1991.

- Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. México, 1976.
- S.E.C.O.F.I. Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior. México, 1984.
- Tamayo, Jorge. La Racionalización del Sector de Empresas Públicas, en Revista de Administración Pública. I.N.A.P. México, 1989.
- Villarreal, Rene. El Desequilibrio Externo de la Industrialización de México (1929-1975). Un Enfoque Estructuralista. F.C.E. México, 1968.
- Weber, Max. Economía y Sociedad, Edit. F.C.E. México, 1977.