

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA
REDEFINICIÓN DE SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA
(PERIODO 1989 - 1994)**

EDUARDO JESÚS GUADALUPE ESCALANTE MACÍN

No. DE CUENTA: 7510861-2

ASESOR: LIC. ARMANDO DEGANTE CASTAÑEDA

México, D. F., octubre de 1995.

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Página
<u>Introducción</u>	I
I.- <u>Una aproximación al concepto de Estado para comprender su característica actual.</u>	1
I.1.- Conceptualizaciones actuales	1
I.2.- Conceptualización del Estado Mexicano.	8
II.- <u>El neoliberalismo como sustento teórico de la Reforma del Estado.</u>	11
III.- <u>El Surgimiento del Estado Neoliberal.</u>	18
III.-1.- Conceptualización del Estado Neoliberal.	18
III.1.1.- Liberalismo	19
III.1.2.-Conservadurismo	19
III.1.3.-Las relaciones del Liberalismo y Conservadurismo	20
III.1.4.-Objetivos de la política del Estado Neoliberal	20
III.-2.- El surgimiento del Estado Neoliberal	22
III.2.1.- Crítica Neoliberal en contra de la intervención estatal	22
III.2.2.- El nuevo paradigma económico: el Neoliberalismo	23
III.2.3.- El Neoliberalismo	25
IV.- <u>Antecedentes inmediatos.</u>	27
IV.1.- Algunas referencias históricas.	27
IV.2.- Elementos que conducen a la Reforma Estatal.	28

IV.2.1.- Globalización de la economía y política de estabilización.	28
IV.2.2.- El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones	29
IV.2.3.- Ineficiencia estatal	32
IV.3.- La reestructuración del Estado en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), como antecedente inmediato del proyecto del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.	34
<u>V.- El Proceso de Reforma del Estado, en cuanto a su intervención en la Economía (1989-1994).</u>	39
V.1.- Marco de Referencia.	39
V.2.- Proyecto Salinista.	40
V.3.- La Reforma del Estado a partir de la desincorporación paraestatal.	41
V.4.- Los logros de la Reforma de Estado en cuanto a su intervención en la Economía.	47
<u>Conclusiones</u>	49
<u>Bibliografía</u>	51
<u>Hemerografía</u>	53
<u>Anexos</u>	54

INTRODUCCIÓN

En los últimos años desde diferentes perspectivas ya sean, económicas, políticas o sociales, se ha reconocido la necesidad de reformar al Estado prácticamente en todos los países capitalistas y en los que están en vías de desarrollo.

Hablar de reforma del Estado, significa referirse a un tema complejo debido a la diversidad de elementos que involucra este proceso, tanto internos como externos, así como de carácter económico, político o social.

En la presente investigación se estudiará el proceso de la reforma del Estado y su redefinición en la intervención en la economía durante el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Es decir, se analizarán los cambios que éste ha experimentado en sus funciones, como producto del proyecto de reforma estatal del periodo, con la finalidad de lograr una recuperación económica, y elevar el nivel de vida de la mayoría de la población.

En este sentido, el fortalecimiento del Estado se dará por una mayor participación de la sociedad y la disminución de su intervención en la economía, a partir de la desincorporación de entidades paraestatales, lo cual le permitiría ser más eficiente en la toma de decisiones.

La reforma del Estado durante el periodo 1982-1994, es sin duda, de suma importancia, ya que además de responder al entorno internacional, se justifica en el nivel interno por la necesidad de responder a las demandas de la sociedad, que se presenta cada vez más organizada y participativa.

En el aspecto económico, la reforma estatal pretende eliminar el cúmulo de actividades, para fortalecer su capacidad de gestión y al mismo tiempo, atacar el problema del estancamiento en la economía y reducir la inflación. Los logros de la estrategia implantada por el régimen del Lic. Salinas de desincorporación paraestatal buscó concentrar su participación en las áreas consideradas estratégicas y prioritarias, y donde el Estado podía lograr mayores beneficios para la población más necesitada.

Para la realización de este estudio, parto de la situación del Estado durante el primer trienio del sexenio, tomando en cuenta las transformaciones que ha presentado encaminadas hacia una reforma del mismo, proyectándolo a un nuevo modelo de Estado, que consiste en un Estado mínimo pero fortalecido, capaz de responder a los retos del nuevo entorno nacional e internacional.

El proceso de transformación del Estado inicia en 1982, año en que se conjuntan toda una serie de contradicciones (como el agotamiento del modelo de desarrollo económico posrevolucionario, con una sociedad más participativa e inconforme),

aunado a presiones externas (globalización de la economía y políticas de ajuste) y, el debilitamiento estatal (el cual se genera por una dispersión de esfuerzos, producto de su intervención excesiva en la economía, que lo convirtieron en ineficiente, con poca capacidad para responder a las demandas sociales) los cuales se vinieron gestando desde años atrás, y cuya expresión fue la gran crisis económica de grandes efectos y proporciones en los ámbitos económico, político y social.

Esta crisis cuestionó el papel desempeñado por el Estado cuyas políticas eran rebasadas por una sociedad que accedía a más y mejor información, y que exigía verdaderas soluciones a sus demandas. En esta circunstancia, era necesario e impostergable redefinir hasta dónde debía llegar la participación del Estado, para volverlo más ágil en dar respuesta a esas demandas, y más eficiente en la utilización de los recursos económicos.

Aunque la reforma del Estado mexicano se inicia en 1983, al inicio del sexenio del Presidente de la Madrid, se analiza el periodo 1989-1994 (sexenio de Carlos Salinas de Gortari), en que se enfatiza la reforma de Estado, llevando a cabo una serie de cambios que le asignan una nueva orientación en cuanto a su intervención en la economía. En este periodo el Presidente Carlos Salinas de Gortari, presenta ya en concreto la propuesta de reforma de Estado para lo cual, se retoman como base los cambios de su antecesor Miguel de la Madrid, estas son: modificaciones a los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, en los que se consagra la rectoría económica del Estado (su nuevo papel asignado en su participación económica), la economía de mercado como modelo a seguir, así como la implementación estratégica como instrumento bajo el cual se seguirá el desarrollo de la política a ejecutar por el nuevo gobierno.

También se llevaron a cabo una serie de medidas económicas como el control de la inflación, considerada como fin prioritario para posteriormente negociar condiciones de pago de la deuda externa cuya condición necesaria era obtener unas finanzas públicas sanas. El objetivo inicial de estas medidas fue el ajuste económico y el control de la crisis, pero con el tiempo fueron conformando la base para cambios posteriores más profundos.

Estas medidas también implicaron al sector externo, en este aspecto, se aplicaron medidas de libre comercio mediante reformas arancelarias y eliminación de barreras no arancelarias. En cuanto al sector público, se inició el proceso de desincorporación estatal denominado adelgazamiento del Estado.

La reforma del Estado implica cambios tanto en el esfera de lo económico como en lo político y social, por lo tanto conlleva a una modificación en sus relaciones con sus tres aspectos.

Aunque los tres aspectos son de suma importancia para efectos de este estudio, nos enfocaremos a la Reforma del Estado en cuanto a su intervención en la

economía, puesto que del fenómeno que partimos es la inestabilidad económica del país manifestada en la crisis de 1982. Situación que hace necesaria una reforma que permita formular nuevas políticas para recuperar la economía.

Bajo el amparo de las bases gestadas en la política económica del gobierno de su antecesor, el presidente Salinas de Gortari encontró la argumentación necesaria para darle continuidad y proponer la Reforma del Estado Mexicano, basándose también en la imperiosa necesidad de instrumentar cambios en varios ámbitos que se consideraban intocables en el país.

La Reforma estatal es justificada por la necesidad de cambiar para responder a los retos de nuevo entorno nacional e internacional.

La instrumentación de la Reforma del Estado se ha asumido por etapas, y es en la administración salinista en la que se identifican claramente las acciones que promueven una serie de cambios profundos, entre los que podríamos mencionar como ejemplo; la privatización de la banca, el aceleramiento de la venta de empresas paraestatales, saneamiento financiero, crecimiento económico sostenido, la búsqueda de un tratado de libre comercio, entre otros, que se instrumentan bajo el lema de que nos estamos adecuando a los cambios de la economía mundial (modernización).

Las reformas aplicadas han tenido el fin de dar mayor atención a la competitividad internacional, acentuar el papel del mercado como mecanismo de asignación de recursos, reducir y reorientar la formación del Estado en su protagonismo económico y estimular a los agentes privados como la fuerza motriz del crecimiento. Los resultados de estas reformas se apreciarán a futuro, ya que seis años no son suficientes para evaluarlos pero sí para reflexionar en torno de ellos.

México es un país que se está integrando a la economía mundial y a los cambios de las sociedades internacionales, por lo que hoy en día, la sociedad mexicana es parte de las sociedades que están inmersas en el proceso de cambio que se presenta en el sistema capitalista.

Este tema (Reforma de Estado), adquiere gran relevancia en los tiempos presentes, tiempos de cambio. Cambios que son la expresión de ajustes, los cuales se manifiestan en profundas transformaciones dentro de la sociedad, y del Estado mismo.

Por último la importancia del estudio de la Reforma del Estado mexicano es relevante puesto que, conociendo su transición nos podemos explicar muchos de los acontecimientos actuales y la forma en que éstos están repercutiendo en la vida económica nacional.

CAPITULO I

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ESTADO PARA COMPRENDER SU CARACTERIZACIÓN ACTUAL.

I.1 CONCEPTUALIZACIONES ACTUALES

Es innegable que el Estado es la institución política más compleja creada por el hombre, encargada de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva, bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada zona geográfica.

Definiciones de Estado, se han hecho muchas de acuerdo al enfoque que se le dé, sin embargo, algo común es que el concepto de Estado implica una participación conjunta y activa de dos de sus elementos que son el Gobierno y la Sociedad.

El Estado surge ante la necesidad de un poder para normar las relaciones de la cada vez más compleja sociedad, Engels y Marx afirman que el Estado "Es un producto de la sociedad en un cierto estadio de su evolución y viene a ser síntoma de que la sociedad se halla complicada consigo misma en una insoluble contradicción, dividida en oposiciones que es incapaz de eliminar".¹

Ahora bien, para comprender lo que ha llegado a ser el Estado actual no es necesario irse a épocas remotas de la sociedad, pero sí debemos considerar que desde el origen del Estado está presente su acción reguladora y conductora de la vida colectiva, y como parte muy importante de ella, de las actividades económicas. El Estado no es sólo una categoría política como tradicionalmente se le considera, sino también una categoría económica. "Es una conceptualización que refleja la realidad surgida de un proceso de evolución y de diferenciación en el que la economía juega un papel fundamental."²

Los orígenes propiamente del Estado Moderno y de las ideas que a él corresponden se encuentran en la Italia Septentrional, en el Renacimiento, con la Obra "El Príncipe" de Nicolás Maquiavelo, en la cual se introduce por primera vez el término "Lo Stato", el cual se considera una obra de la inteligencia humana e institución que empieza a dotarse de una esencia a la que no renuncia y proclama el derecho a la vida política. Así, la razón del Estado se fundamenta en la necesidad de que la Sociedad Moderna empieza a deslindarse de su antecesora la Sociedad Feudal. En "El Príncipe" se destaca la necesidad de organizar un

¹ Heller, Herman. Teoría del Estado, México, 1942, Ed. F.C.E. p. 185.

² Andrade Sánchez, Eduardo: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM. p. 5.

poder soberano capaz de ejercer con éxito el dominio sobre los súbditos y las distintas organizaciones que en la Sociedad tienen vigencia; con lo anterior, Maquiavelo se refería al Estado como forma de poder, cuya misión a su parecer "Consiste en organizar a la Sociedad atendiendo a su esencia compulsiva y al ejercicio imperativo tanto del poder como de la autoridad, para mantener la estabilidad de la sociedad".³

La evolución que se llevó a cabo en este aspecto organizativo hacia el Estado Moderno "Consistió en que los Medios Reales de Autoridad y Administración que eran posesión privada, se convierten en Propiedad Pública en el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto, y se expropia en beneficio del Príncipe Absoluto Primero y luego del Estado".⁴

De esta manera las formas de administración de los demás aspectos resultan también inadecuados para atender las tareas administrativa, cuantitativa y cualitativamente crecientes de una Sociedad y una economía cada vez más complicada; en este caso, el Estado se adecuó de tal forma que a comienzos de la Edad Media tiene que encargarse de una serie de tareas que hasta entonces corrían a cargo de las diferentes unidades de poder (Iglesia, ciudades, nobles, etc.).

El Estado al convertirse en institución política dominante, genera su normatividad jurídica para sustentarse en ella, es decir, crea una serie de normas y leyes que van a justificar su actividad y darle un carácter de independencia política para adjudicarse deberes para con la sociedad.

Debido a que los poderes de dominación política y económica estaban en unas cuantas manos, y al convertirse el Estado en institución política dominante, lo convirtió también en institución económica dominante. Al respecto, Eduardo Andrade Sánchez (1990), nos dice que "El Estado desde sus albores, toma y administra recursos del conjunto social para satisfacer necesidades colectivas, y salta a la vista que su actividad tiene una gran cantidad de elementos económicos".⁵ De lo que podemos deducir que el carácter económico del Estado es un resultado de la actividad económica de la Sociedad por lo tanto no sólo es una categoría política sino también económica.

Por otro lado, Herman Heller, nos dice que "Al convertirse el Estado en una institución económica dominante, aunado a la política mercantil lo convierte en el más fuerte sujeto económico capitalista".⁶

³ Varios autores: Reforma del Estado; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública p. 25.

⁴ Weber Marx: Economía y Sociedad; México Ed. FEC. P. 225.

⁵ Andrade Sánchez Eduardo: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1990, UNAm, p. 5.

⁶ Heller Herman: Teoría del Estado. Ed. F.C.E. p. 153.

Por lo tanto, el Estado no puede dejar de intervenir en la economía sin dejar de ser Estado.

Ahora, ¿qué se debe entender por intervención económica del Estado?. En opinión de Eduardo Andrade, "Se llama así precisamente a las actividades estatales conscientes de fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, y la realización directa por parte del Estado, de actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución".⁷

En el Siglo XIX y en especial en el Siglo XX, se inició una nueva etapa en la historia del pensamiento económico y político de la humanidad. Para entonces el liberalismo se manifiesta como una corriente de pensamiento en contra de un poder estatal altamente regulador, cuya acción constituía un obstáculo para la expansión económica de la burguesía. Adam Smith y David Ricardo, plantearon que el Estado debe abstenerse de regular la actividad y debe dejar en libertad a los individuos para buscar su mayor beneficio.

"Así el individuo al buscar su propio beneficio en un sistema económico de dejad hacer y dejad pasar (Laissez Faire, Laissez Passer), lograba además de una óptima asignación de los recursos y la maximización del beneficio de la colectividad, la garantía de la ocupación plena".⁸

En cuanto al papel que desempeña el Estado, lo define como agente económico pasivo, guardián y policía, ya que el sistema de libre mercado se encarga de mantener un equilibrio económico para una mayor optimización de recursos y promover la ocupación plena a la población trabajadora.

Para los liberales, un Estado Liberal o un Estado Gendarme, "Es aquel que no debe regular las formas de producción o circulación pero sí debe garantizar el goce de los productos de la actividad económica, es decir, que se dedique exclusivamente a salvaguardar el disfrute de los bienes obtenidos mediante tal actividad, cuyo fin es prestar a la colectividad un servicio de vigilancia en sentido amplio".⁹

La revolución industrial y la crisis que trajo consigo, producto de las crecientes necesidades sociales que se le fueron acumulando, pusieron en duda los beneficios de la no intervención del Estado en los procesos económicos, y por ende al liberalismo.

⁷ Andrade Eduardo: Ibid; p. 9

⁸ Smith Adam: La Causa y el Origen de la Riqueza de las Naciones, Ed. Madrid, 1961, p. 18.

⁹ Andrade Eduardo: Ibid, p. 9.

Como consecuencia del extraordinario desarrollo del Capitalismo, las relaciones económicas experimentaron grandes modificaciones. La libre competencia se vio reemplazada por los nacientes monopolios industriales. Para entonces, se empezó a tomar conciencia de que los mecanismos en que se apoyaba el liberalismo económico eran insuficientes e inadecuados para solucionar los grandes desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas cuantas manos ante la riqueza de unos cuantos y la pobreza de la mayoría; se puso de manifiesto que el libre juego en la actividad económica no era el camino seguro para obtener un desarrollo económico y social sano. La aplicación de la teoría liberal provocaba grandes desequilibrios sociales que reclamaron acciones correctivas.

En virtud de la realidad de los hechos, el imperativo de destinar recursos públicos a la satisfacción de necesidades de carácter social, se volvió apremiante por lo que las políticas económicas se hicieron cada vez más intervencionistas a fines del Siglo XIX. Dichas políticas se han utilizado con mayor fuerza desde la Segunda Guerra Mundial, la cual acentuó las diferencias entre los conceptos teóricos tradicionales y la realidad de los hechos creándose con ello una nueva modalidad de la actividad estatal.

La nueva estructura de la Sociedad y de sus complejas necesidades no sólo demandaron la intervención del Estado, sino que reconocieron que ésta era legítima y necesaria para frenar las graves injusticias sociales y para solucionar algunos de los grandes desequilibrios económicos existentes. Bajo esta perspectiva, el Estado no podía limitarse a implementar una nueva política de ingresos mínimos para cubrir necesidades indispensables, ni canalizar recursos solamente para mantener una situación de orden y supervisión.

En nuestro siglo aparece la noción de Welfare State o Estado Benefactor, sustentado por la Teoría Keynesiana como paradigma alternativo que considera como deber, asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la alimentación.

Keynes no cree en el Equilibrio Natural a través del libre mercado porque no garantiza el equilibrio de pleno empleo, y afirma que el Estado debe de intervenir en la economía con la finalidad de aumentar el empleo y la producción. A partir de la Teoría de Keynes se puede deducir la concepción de la participación económica del Estado.

Norberto Bobbio define al Estado de bienestar como, "Aquel que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación salud, educación a todo ciudadano como derecho político y como beneficencia".¹¹

¹¹ Bobbio Norberto: Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, p. 612.

Como consecuencia del extraordinario desarrollo del Capitalismo, las relaciones económicas experimentaron grandes modificaciones. La libre competencia se vio reemplazada por los nacientes monopolios industriales. Para entonces, se empezó a tomar conciencia de que los mecanismos en que se apoyaba el liberalismo económico eran insuficientes e inadecuados para solucionar los grandes desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas cuantas manos ante la riqueza de unos cuantos y la pobreza de la mayoría; se puso de manifiesto que el libre juego en la actividad económica no era el camino seguro para obtener un desarrollo económico y social sano. La aplicación de la teoría liberal provocaba grandes desequilibrios sociales que reclamaron acciones correctivas.

En virtud de la realidad de los hechos, el imperativo de destinar recursos públicos a la satisfacción de necesidades de carácter social, se volvió apremiante por lo que las políticas económicas se hicieron cada vez más intervencionistas a fines del Siglo XIX. Dichas políticas se han utilizado con mayor fuerza desde la Segunda Guerra Mundial, la cual acentuó las diferencias entre los conceptos teóricos tradicionales y la realidad de los hechos creándose con ello una nueva modalidad de la actividad estatal.

La nueva estructura de la Sociedad y de sus complejas necesidades no sólo demandaron la intervención del Estado, sino que reconocieron que ésta era legítima y necesaria para frenar las graves injusticias sociales y para solucionar algunos de los grandes desequilibrios económicos existentes. Bajo esta perspectiva, el Estado no podía limitarse a implementar una nueva política de ingresos mínimos para cubrir necesidades indispensables, ni canalizar recursos solamente para mantener una situación de orden y supervisión.

En nuestro siglo aparece la noción de Welfare State o Estado Benefactor, sustentado por la Teoría Keynesiana como paradigma alternativo que considera como deber, asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la alimentación.

Keynes no cree en el Equilibrio Natural a través del libre mercado porque no garantiza el equilibrio de pleno empleo, y afirma que el Estado debe de intervenir en la economía con la finalidad de aumentar el empleo y la producción. A partir de la Teoría de Keynes se puede deducir la concepción de la participación económica del Estado.

Norberto Bobbio define al Estado de bienestar como, "Aquel que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación salud, educación a todo ciudadano como derecho político y como beneficencia".¹¹

¹¹ Bobbio Norberto: Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, p. 612.

Las grandes concentraciones industriales, el desempleo, y el crecimiento cada vez mayor de los monopolios fueron la causa práctica para que el Estado formulara nuevos principios que rigieran el desarrollo económico y social. Fue así como el Estado intervino no sólo para evitar abusos de los poseedores de la riqueza y de la industria, sino también para hacer frente a las nuevas exigencias económicas y sociales. La intervención estatal trató de evitar las graves injusticias sociales y los desequilibrios económicos mitigando la inquietud social; aunque como diría J. Habermas "El Estado va adquirir efectos negativos de la economía".¹²

El papel intervencionista del Estado, a largo plazo acrecentó su campo de acción en lo económico, político y social, convirtiéndose en una institución con una gran diversidad de actividades, lo que lo llevó a una situación de debilitamiento que puso en tela de juicio su eficiencia para solucionar los problemas a que se enfrentaba la sociedad. En este marco, el Estado llegó a ser demasiado grande, pero al mismo tiempo era demasiado débil, porque carecía de la autonomía precisa, respecto a los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. Así, el Estado se vio rebasado por la dinámica económica, era cautivo de los actores sociales surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas. "Al mismo tiempo, las crisis de los modelos económicos expresaban la debilidad estatal para enfrentar la reconversión económica".¹³

Las crisis económicas de los últimos años a nivel mundial, urgen a plantear nuevas alternativas que provean salidas menos costosas al desarrollo del capitalismo. A la par, se retoman las corrientes neoliberal y neoconservadora como posiciones que orientan decisiones y políticas con el objeto de reestructurar tanto económica como políticamente a la sociedad. Ambas posiciones, el neoliberalismo y el neoconservadurismo, además de presentarse como una configuración ideológica de valores y símbolos que inciden en el proceso de interpretación y reestructuración de las realidades nacionales, se convierten, según el momento histórico, en tendencia dominante. En la década de los años ochenta, por ejemplo, en los países occidentales en general han triunfado las visiones basadas en una mayor libertad económica con disminución del papel del Estado y la retracción de la Empresa Pública. Al respecto, el Gobierno de Ronald Reagan en EE.UU., y el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, entre otros, han aplicado medidas de carácter neoliberal que tienden a disminuir la participación del Estado y otorgar un mayor margen de libertad de acción a la empresa privada.

Desde sus orígenes, el neoliberalismo retoma las viejas ideas liberales de Adam Smith y las del siglo XIX. Sin embargo, es en el siglo XX cuando toma mayor fuerza a partir de su crítica al Estado intervencionista en la economía y su decidido apoyo al libre juego de la oferta y la demanda en los mercados.

¹² Habermas. Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. México, Ed. Amorrortú, p. 37.

¹³ Jiménez Cabrera, Edgar: El Modelo Neoliberal en América Latina, Rev. Sociológica, No. 19, Año 9, Ed. UAM, 1992, p. 71.

El neoliberalismo reivindica que el Estado debe garantizar que sus participaciones mantengan el equilibrio económico en aras de la libertad individual, es decir promueve la libertad que permita al individuo, como agente principal de la actividad económica, estar en igualdad de oportunidades con los demás individuos para competir en similares circunstancias en el mercado.

Los aportes del enfoque neoliberal, propiamente dichos, se dan en el terreno económico, "Donde se remonta a la Teoría Social del Mercado y a la Teoría de la Oferta".¹⁴

Con lo anterior, se propone un nuevo orden de reestructuración y recomposición de las bases del sistema capitalista internacional y por ende del nacional. Para lo cual es necesario promover nuevos valores como la autolimitación y la disciplina, principalmente en la esfera del consumo. Estos nuevos valores redefinen hoy las demandas y las posibilidades individuales en el mercado laboral y también las relaciones de las organizaciones sindicales y otros movimientos sociales con el Estado.

El neoliberalismo obliga por una parte a participar en el saneamiento de la actividad económica y por otro, exige un reajuste en el funcionamiento del Estado que conduzca a recomponer las bases del capitalismo nacional. Esto pone en tela de juicio, el manejo del Estado en torno a su política de bienestar social; así el nuevo modelo plantea la necesidad de establecer un nuevo orden en el que el mercado debe convertirse en el mecanismo que devuelva a los nuevos sectores su espacio, con la finalidad de replantear la problemática social. En este sentido, la gestión estatal asume a nombre de la sociedad, la responsabilidad de impulsar las medidas de política económica que hagan posible el futuro. En síntesis, "El propósito neoliberal consiste en transformar radicalmente el modo de funcionamiento de la economía, y la forma en que está organizada la sociedad en las instituciones políticas" para darle una salida a la problemática del capitalismo, adecuándolo a las necesidades de reproducción de los grandes capitales.¹⁵

El enfoque neoconservador se basa, fundamentalmente, en dos autores teóricos de la Filosofía Política como Samuel Huntigton y Friedric Hayek. Esta corriente se muestra muy hostil hacia el Estado benefactor, y censura su intervención, al considerarla como la razón de la sobrecarga de actividades que soporta el Estado y "que ha provocado la crisis de autoridad que actualmente amenaza a la estabilidad social. En este sentido, sus principales planteamientos se abocan a definir la democracia en un contexto que la hagan compatible con la existencia de un orden capitalista".¹⁶

¹⁴ Cano Gustavo y Zamora Abraham: Expansión, No. 579, p. 121.

¹⁵ Jiménez Cabrera, Edgar: Rev. Sociológica, No. 19, 1992, p. 62.

¹⁶ Cano Gustavo y Zamora Abraham: Ibid, p. 127.

A nivel económico, el neoconservadurismo plantea que la situación crítica por la que atraviesa el mundo es resultado del sobredimensionamiento de las conquistas sociales, que han llevado al Estado a un proceso de estancamiento y de ingobernabilidad (vía el incremento del gasto público).

La presencia estatal llevó a politizar el mercado, afectando su eficiencia en conjunto, se incorporaron criterios políticos en la organización de la producción y la asignación de los recursos, en lugar de criterios de mercado. Por lo tanto, debe recuperar la confianza en el mercado eliminando subsidios y reglamentos proteccionistas en sectores comerciales e industriales.

La Teoría Neoliberal adquiere fuerza con su crítica al intervencionismo estatal en los 80's cuando pone en tela de juicio la eficiencia del Estado interventor. Lo denuncia como costoso e ineficiente, además de responsable del estancamiento e inflación, resultado del protagonismo adquirido por su participación en la economía a través de las entidades paraestatales, que lo transformó en una institución sobresaturada de actividades e incapaz de responder con eficiencia a las demandas de la sociedad.

El neoliberalismo propone la reforma del Estado, a partir de una menor intervención en la economía, que le permita ser capaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. Las políticas neoliberales aplicadas durante la década de los ochenta en diferentes países, ocasionaron profundos cambios en las estructuras de la sociedad, principiando por el concepto y la función que debe desempeñar el Estado.

Se habla de reestructuración del Estado, redimensionamiento del Estado, adelgazamiento del Estado, conceptos que tienen en común, reducir la intervención estatal en la economía. "El tránsito que se propone es pasar de un Estado extendido y maximalista, protagonista directo e influyente en la producción y el bienestar social, hacia un Estado mínimo o minimalista, sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas".¹⁷

En los últimos años, la reforma del Estado es concebida como "Un proceso que involucra simultáneamente las reglas y la estrategia para la definición de las nuevas políticas e instrumentos con el fin de cambiar las instituciones que articularon en el Estado las relaciones y mecanismos de intercambios económico y político entre los distintos grupos y sectores de la economía".¹⁸

Todas las conceptualizaciones son válidas de acuerdo al enfoque o elementos que se retomem, pero sobre todo de acuerdo al contexto y realidad en el que se desarrolla.

¹⁷ Ayala Espino, José: La Reforma del Estado, El Nacional, Suplemento de Política, No. 115, p. 12.

¹⁸ Ayala Espino, José: Ibid, p. 12.

El modelo neoliberal en los ochentas encontró las condiciones propicias para su aplicación en México (crisis económica, un Estado debilitado y el agotamiento del modelo de desarrollo posrevolucionario); es precisamente en este momento que se cuestionó la eficiencia del Estado y su capacidad, para responder a una problemática generada por el modelo de desarrollo puesto en práctica por gobiernos anteriores tales como el del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y el de José López Portillo (1976-1982) considerados como los responsables de la crisis existente.

Esta corriente (neoliberalismo), fue retomada en México, después de su aplicación en países como Argentina, Brasil, Chile, etc., en donde los resultados obtenidos no fueron los esperados. Aquí se le adoptó, buscando adecuarla a las condiciones de la realidad mexicana para evitar resultados desfavorables.

De esta manera, con la finalidad de evitar efectos negativos, el Gobierno Mexicano aplicó políticas de ajuste después de la crisis de 1982 para enfrentar los problemas de la economía e iniciar un nuevo proyecto de desarrollo.

La reforma del Estado en México, inicia en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, pero bajo el criterio del adelgazamiento del Estado, y en el contexto del modelo de renovación moral, el cual pretendía reestructurar y reorganizar las funciones del Estado, mediante su reducción para que su capacidad de gestión fuera más eficiente.

Este modelo conlleva una serie de políticas encaminadas a limitar la intervención estatal, a través de la venta de empresas paraestatales, para que pueda dirigir su actividad a áreas estratégicas y prioritarias.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari se propone reformar al Estado, partiendo de la redefinición de la actividad estatal en la economía y de la reformulación conceptual de esta institución. Se considera entonces que el modelo neoliberal permite la transición de un Estado Intervencionista "...a un Estado promotor de la justicia social sin descuidar la soberanía nacional".¹⁹ De esta manera, con base a las condiciones específicas del país, el presidente Carlos Salinas de Gortari le denomina Liberalismo Social, donde el sustento de esta conceptualización se encuentra en una interpretación fiel a la Revolución Mexicana y una estrategia productiva de acción frente a los cambios actuales. Es decir, se basa en una reforma con apego a la Ley que permita enfrentar la problemática existente en nuestro país.

"La Reforma del Estado entraña volver al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del Estado menos social y mas propietario

¹⁹ Salinas de Gortari, Carlos: Plan Nacional de Desarrollo, Ed. SPP, 1989-1994, p. 12.

y dar principio al Estado más social por su responsabilidad compartida con un firme compromiso de justicia y democracia".²⁰

1.2 CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

En el caso particular del Estado Mexicano los conflictos sociales de profundo contenido popular, han adquirido una dimensión no sólo devastadora y transformadora, sino también reestructuradora y consolidadora. La independencia, la reforma, la revolución y sus diversos momentos (como el constitucionalismo o el cardenismo) son algunas expresiones de ello.

El Estado Nacionalista Posrevolucionario tiene su fundamento en la Constitución de 1917 y como base, el modelo liberal heredado de la Constitución de 1857. En cuanto al Estado, la Constitución de 1917, le otorga un papel fundamental en asuntos sociales y económicos bajo un sistema presidencialista fuerte y de tendencia nacionalista.

La evolución sucedida entre 1857 y 1917 ha sido denominada como la transición de un constitucionalismo clásico liberal e individualista a otro sustentado en el constitucionalismo social. A partir de esta última, se han ido efectuando cambios que reflejan coyunturas políticas económicas etc., que sucedieron en diferentes etapas Caudillismo, Maximato, Cardenismo y el desarrollo estabilizador. Cada una de estas etapas establecieron ciertas formas e innovaciones según sus necesidades y fines.

Las características del Estado Posrevolucionario hacia fines de los años sesentas, con un Presidencialismo fuerte y su tendencia nacionalista, parecen haber cumplido un ciclo histórico de expansión antes de iniciar su descenso. Así, llegó también a su fin, un modelo de desarrollo ungido por el éxito y el crecimiento (Milagro Mexicano). Las propuestas de esta etapa se agotaron y tuvieron que ser reemplazadas por políticas económicas que impulsaran un modelo industrializador con vocación exportadora.

Los desequilibrios económicos y sociales del modelo liberal empezaron a gestarse a partir de la concentración de la riqueza en unas cuantas manos ante la pobreza de la mayoría.

La nueva estructura de la sociedad, demandó la intervención del Estado para solucionar los desequilibrios económicos. Es así, como surge el Estado intervencionista benefactor, sustentado en la Teoría Keynesiana, paradigma alternativo en ese entonces, que otorga el papel de interventor al Estado para

²⁰ Amezcua Dromundo, Cuauhtémoc: Ponencia "La Reforma Actual del Estado Mexicano: Situación y Perspectivas", Facultad de Economía de la UNAM, Octubre de 1990, p. 20.

solucionar los desequilibrios económicos y asegurar niveles mínimos de atención a las necesidades básicas como empleo, alimentación, salud y educación. Fue así como el Estado adquirió su carácter de intervencionista benefactor.

Sin embargo, a largo plazo este modelo convirtió al Estado en un aparato enorme, con una gran diversidad de actividades y centralista en sus decisiones, incapaz de responder a las demandas de la sociedad y a los retos del entorno internacional.

Las contradicciones acumuladas durante el desarrollo del Estado de Bienestar, evidencian (a través de la crisis económica de 1982) la necesidad de iniciar un nuevo modelo de Estado que sea capaz de superar los retos que presenta el nuevo entorno nacional e internacional. Para entonces, el pensamiento neoliberal es retomado, ya que propone la reforma del Estado otorgándole a éste un papel de intervención mínima en la economía.

La Reforma del Estado implica un proceso de cambio y reorganización en sus funciones con la finalidad de fortalecerlo para responder con certeza a los retos que enfrenta.

La Reforma del Estado anunciada desde 1989, se afirma en el mes de marzo de 1992, cuando en una Asamblea Extraordinaria del Partido Revolucionario Institucional el Presidente de la República Carlos Salinas define al modelo económico como Liberalismo Social. Este Estado promueve, propone, proporciona y regula la actividad económica con una marcada orientación liberal.

La idea de organización social que expresa, anula su pasado benefactor y fortalece su facultad de rectoría económica, bajo una nueva concepción, que se establece a partir del control de sectores y ramas económicas estratégicas y prioritarias.

En contra del estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo, con el Liberalismo Social se busca ubicar al Estado en sus justos términos de promotor, solidario y comprometido.

CAPITULO II

EL NEOLIBERALISMO COMO SUSTENTO TEÓRICO DE LA REFORMA DEL ESTADO.

Uno de los aspectos de mayor controversia acerca del proyecto de Reforma del Estado es sin duda, el referente a la corriente ideológica que la sustenta.

En México una de las características desde el inicio de los noventa, es el curioso fenómeno de la búsqueda del pensamiento económico que permita interpretar las transformaciones que se vienen dando en los últimos años ya que, como afirman Gustavo Cano y Abraham Zamora "América Latina se encuentra hoy en una etapa de reformulamiento conceptual muy importante".¹

Es obvio que al referirse a América Latina se incluye a México y con sobrada razón, porque al término del Gobierno de Miguel de la Madrid es necesario saber; ¿qué está pasando, qué significan esa serie de cambios que se llevan a cabo y hacia dónde se proyectan? es decir, entender que el proceso tiene una justificación, un sustento que permita replantearse tanto el papel del Estado como el de la sociedad dentro de su modelo de desarrollo económico.

Sin duda, la corriente neoliberal se perfila como la tendencia con más claridad al respecto.

El neoliberalismo después de los setentas cobra auge en el seno de la economía y sociedad capitalista. "Es una tendencia que se desarrolla de manera acelerada y universal. Tiene como base de su planteamiento tesis contrarias a la actividad del Estado en la economía. Postula que el mercado libre es la fórmula aconsejable para garantizar el bienestar individual y social".²

Edgar Jiménez Cabrera afirma "No es posible en la década de los noventa pensar en América Latina al margen del modelo neoliberal"³. Aunque su origen se remonta prácticamente en los ochentas (en México) a través de sus políticas monetaristas. Posteriormente cobra fuerza con su discurso de crítica al Estado intervencionista y la apropiación del modelo de modernización que surge de esa crítica.

El marco filosófico y político del neoliberalismo concentra la ideología de una diversidad de autores que nutren sus conceptos y teorías, y que está dado en los siguientes puntos.

¹ Cano Gustavo y Zamora Abraham: Rev. Expansión, Noviembre 27, 1991, No. 579 p. 127.

² Guerrero Omar: Nuevos Derroteros de la razón del Estado, Ed. F.C.E. p.34.

³ Jiménez Cabrera Edgar: Rev. Sociológica, Año 7, No. 19, Mayo-agosto 1992. p. 54

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

Los puntos anteriores se inscriben en las viejas ideas del liberalismo del Siglo XVIII, que es retomado para argumentar en el tiempo presente los aspectos doctrinarios que el neoliberalismo defiende. Es importante aclarar que liberalismo y neoliberalismo no son lo mismo, ya que el segundo es más radical en cuanto a sus planteamientos y por consiguiente, resulta una contraposición al Estado de bienestar sustentando por la Teoría Keynesiana. Ante lo cual propone una serie de planteamientos acorde a las condiciones existentes que resultan operativas con las decisiones políticas.

Estos planteamientos se sintetizan en lo siguiente:

1. La privatización de la esfera económica.
2. La importancia del dinero para regular el control de la masa monetaria.
3. La intervención del Estado en asuntos macroeconómicos tales como, la balanza de pagos y los equilibrios fiscal y monetario.
4. La conversión pública y privada en renglones de orden público como las carreteras.
5. Auspiciar la competencia a partir de relacionar el tamaño del mercado con el tamaño de las empresas. En caso de que surjan oligopolios serán considerados naturales.
6. Eliminar subsidios, servicios gratuitos y asistencia social como modo de distribuir la riqueza social.

7. Que la pobreza sea atendida con procedimientos de carácter político para mitigar la desigualdad social.

El neoliberalismo, considerado como una corriente de pensamiento encaminado a dar propuesta de solución al momento de crisis económica, es el modelo del cual se parte hacia la reforma, entendida como un proceso de cambio ante la necesidad de transformarse para responder a los retos externos e internos en el marco de la globalización económica, ya que, al momento de esta propuesta las condiciones en la mayoría de los países eran las propicias para la implantación de este modelo (crisis económica, excesiva deuda externa, ineficiencia estatal, etc.)

El neoliberalismo se identifica por su teoría de crítica al intervencionismo estatal en la economía y sus propuestas de solución en caso de crisis. En cuanto al Estado, pone en duda el manejo del estado asistencial (intervencionista benefactor) denunciándolo como costoso centralista e ineficiente y responsable del estancamiento económico. Ante lo cual ha formulado una serie de propuestas para descalificar al Estado de bienestar, entre ellas propone, la reforma del Estado y la modernización económica basada en la reinserción competitiva de América Latina en el mercado internacional.

En el primer planteamiento propone un Estado mínimo el cual inicia con la venta de empresas no redituables, el denominado redimensionamiento estatal; con ello, no quiere decir que el Estado no va a cumplir sus funciones sino que lo presenta como una institución fortalecida (al disminuir sus actividades) que va a dirigir sus estrategias a las áreas prioritarias (salud, alimentación, educación, vivienda, etc.).

En cuanto al segundo planteamiento propone la apertura económica además de un ajuste estructural, privatización, desregulación e integración económica.

La finalidad de estos objetivos es por un lado, la eficiencia y el fortalecimiento del Estado ante la nueva problemática existente y por el otro, la estabilidad de la economía nacional.

Como ya mencionaremos en capítulos siguientes, el proceso de reforma del Estado inicia en el sexenio de Miguel de la Madrid (denominándose período de transición sin ideología).

Este período de transición sin ideología se refiere a que la mayor preocupación de entonces era dar una solución a la problemática existente dejando de lado el aspecto teórico, no porque no tuviera importancia, sino, porque lo prioritario era abatir la problemática existente para lograr una estabilidad en la economía.

Es así como al iniciar el Gobierno de Miguel de la Madrid, se lleva a cabo una serie de políticas y estrategias que le dan una nueva trayectoria a la política económica, con la finalidad de superar la crisis.

Sin embargo, esas políticas no eran lo suficientemente claras respecto a lo planeado ni a la ideología que lo sustentaba.

Razón por la cual, a partir de 1985 empieza el cuestionamiento acerca de cuál es la base que da sustento a la política económica de Miguel de la Madrid. Ya que la implementada en esta administración, manifiesta un desfase con relación a la que se venía ejecutando en sexenios anteriores. Esta nueva política marca el inicio de un nuevo modelo con miras hacia la modernización con una nueva ideología. Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se da continuidad a dicha política aunque con nuevos rasgos, acordes a la realidad que lo caracteriza como eminentemente neoliberal.

La nueva política económica se impone como símbolo de los tiempos actuales y, como un desafío futuro para la sociedad en el marco de la internacionalización de la política económica (globalización de la economía), a través de las políticas de ajuste, con el objeto de adecuar la economía a las nuevas circunstancias, las cuales son promovidas por las instituciones mundiales de crédito como: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para dar aliento a las economías de los países que están en vías de desarrollo. Ambas instituciones se basan en la interpretación neoliberal del subdesarrollo, que considera a las políticas económicas internas como inadecuadas o equívocas, puesto que, a largo plazo deforman las estructuras de la economía y disminuyen su capacidad para responder de manera eficaz a la coyuntura cambiante de la economía internacional.

Las políticas de ajuste estructural (de estabilización) se basan en la reducción de la regulación e intervención del Estado. Se espera lograr así la liberación y modernización de la economía, buscando hacerla más eficiente y competitiva.

En esta perspectiva dichas políticas tienen como requisito una relativa estabilidad en la economía un gran apoyo político y modificaciones constitucionales para lograr un adecuado funcionamiento de éstas; se trata de un cambio sustancial con relación al orden existente, al mismo tiempo, exigen una concertación entre los diferentes actores que permitan alcanzar los acuerdos y el consenso necesario para hacer viable el modelo que responda a la realidad que determina las condiciones en las que se desenvuelven los países, de ahí que para el neoliberalismo, la realidad sea la idea central de su discurso que le facilita imponer un conjunto de medidas basadas en la gravedad de la misma.

Este proceso es también fuente de legitimidad de los actores gubernamentales, ya que facilita su reconocimiento por el resto de la sociedad, por sus atributos y cualidades como clase política.

Además de la modernización económica, el neoliberalismo busca introducir cambios de carácter estructural institucional, en este sentido, plantea la reforma estatal como un proceso inherente a la transformación de la sociedad cuyo cambio es considerado como el tránsito de la esfera pública hacia la esfera privada, y es en este marco que debe entenderse la reforma estatal. Esta transición planteada por el modelo neoliberal, obliga al Estado a desempeñar un nuevo papel, a las fuerzas políticas a una redefinición ideológica y a los ciudadanos a la necesidad de enfrentar las nuevas condiciones laborales y económicas definidas por el nuevo modelo.

Para el modelo neoliberal, el nuevo protagonismo estatal no es una simple renovación de antiguas estructuras, se trata de la constitución de un nuevo proyecto estatal en que la necesidad de recurrir a los principios de la mayoría lo lleva a readecuar el tema de la democracia y la instauración de instituciones renovadoras y depuradas de sus vicios anteriores, en su nuevo espacio político, producto de una nueva relación entre la burocracia, las instituciones emergentes y la sociedad civil. De esta manera, el Estado adopta una tendencia a abandonar parte de sus antiguas responsabilidades y centralidad que implicaba una dependencia de los sectores sociales.

El cambio de modelo exige para el neoliberalismo la autonomía del Estado como promotor de políticas dirigidas hacia la integración competitiva en el mercado internacional.

Con esta ideología se inicia el proceso de transformación del Estado principalmente en el ámbito económico bajo el postulado neoliberal de que las economías nacionales deben contribuir al saneamiento de la economía internacional. Sin embargo, este proceso conduce al Estado a una mayor dependencia.

Como podemos ver los supuestos neoliberales tienen una relación estrecha con la política económica de Miguel de la Madrid y posteriormente con la seguida durante la administración de Carlos Salinas de Gortari como ya se explicará en capítulos posteriores, ya que este sexenio se exige y pone como condición el apoyo de las clase política (en este caso los responsables de dichas administraciones) y a su vez, promueve reformas constitucionales como base para fomentar los nuevos valores que predominarán en un nuevo marco de modernización económica, mayor competitividad y reinserción de la economía nacional en el proceso de globalización mundial.

Los cambios propuestos por Carlos Salinas de Gortari son una adopción del modelo neoliberal como alternativa de solución a la problemática existente, ya que, la propuesta de estabilización de las principales variables macroeconómicas está primero.

En consecuencia con lo anterior, se inician políticas con la finalidad de abrir la economía al mercado exterior, como fue el caso de la eliminación de políticas arancelarias, la negociación de la deuda, y el establecimiento de acuerdos internacionales de libre comercio (Tratado de Libre Comercio).

Estas políticas conforman expectativas favorables y dan certidumbre al comportamiento de las principales variables económicas. El tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, es una consecuencia del cambio estructural y de estabilización macroeconómicas que se lleva a cabo en el país y enfatiza el modelo de desarrollo hacia afuera.

Ante lo anterior, podemos afirmar que se logró avanzar en cuanto a la estabilización de los indicadores macroeconómicos (ver cuadro No. 1); sin embargo, también es cierto que ha sido a un alto costo social cuyas repercusiones se manifiestan en la población más desprotegida aumentando el índice de pobreza. Lo anterior, se explica en el marco del propio neoliberalismo, ya que no plantea el bienestar social como prioritario.

Esto nos conduce a reflexionar, en torno a lo que ofrece este modelo a futuro si persiste la situación de pobreza, ya que, no obstante los esfuerzos por elevar el nivel de vida de la población más pobre (a través de programas de carácter social como el Pronasol), siempre son rebasados por la realidad, con sus contrastes acentuados, que ponen en entredicho la viabilidad de este modelo neoliberal.

En este sentido, los rezagos sociales existentes, se acentuaron debido a que la pobreza siguió aumentando desorbitadamente sin tener control de ella, como resultado de la nula capacidad distributiva del modelo económico.

Para 1990 la pobreza en México estaba concentrada en 41.3 millones de mexicanos, donde 17.9 millones eran pobres, y se consideraba que existían 23.4 millones de habitantes en situación de pobreza extrema (los datos anteriores fueron obtenidos del Censo de Población y Vivienda de 1990). Según esto, se identifica que el 40% de la población total del país vive en condiciones precarias de vida.

Para contrarrestar este problema social se optó por implantar pactos y programas, como el Pronasol y el PECE, estas estrategias sirvieron de catalizadores que dieron la pauta para que la tasa de pobreza se fuera reduciendo paulatinamente aunque de manera marginal.

La pobreza tiene que ser enfrentada con programas específicos de desarrollo social que han demostrado su eficacia, como son los de educación, y los de alimentación, ya que sin educación no se tiene acceso a un trabajo digno; sin alimentación no se tiene la capacidad de asimilar conocimientos; está claro que para combatir la pobreza se deben impulsar programas de empleo que

proporcionen un ingreso permanente a las familias, y de esta manera tengan acceso a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo integral.

CAPITULO III EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL

Para establecer las condiciones objetivas del surgimiento del Estado neoliberal, es necesario inicialmente definir las principales teorías que convergen en su conceptualización, para explicar su aparición en el contexto actual.

Cabe agregar, que no obstante que no existe contenido teórico consistente y preciso en torno a su naturaleza y significación histórica, aspiramos a presentar algunos perfiles, roles y características del Estado Neoliberal, que lo diferencian y por lo tanto lo contraponen al Estado de Bienestar.

El presente capítulo se aborda en dos partes.

Primero, se analiza el planteamiento teórico con base en dos grandes corrientes de pensamiento (liberalismo y conservadurismo), cuya justificación política converge en un solo sentido. En una segunda etapa, se revisan sus planteamientos pragmáticos y empíricos para llegar a su justificación económica.

III.1. CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO NEOLIBERAL.

Para llevar a cabo una aproximación teórica sobre el Estado Neoliberal como categoría de análisis, partiremos de dos corrientes políticas como el liberalismo (clásico) y el conservadurismo.

Llamamos corriente porque de ningún modo constituyen teorías, ni cuentan con fundamentos teóricos sólidos y descriptivos.

Iniciaremos con el análisis de cada uno de ellas, para después establecer la relación entre ambas corrientes del pensamiento contemporáneo.

En principio definimos al Estado neoliberal como el regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece al mercado libre y la propiedad privada, en detrimento de las políticas del Estado, y que tiene como objetivos fundamentales la privatización del Sector Público, la desregularización, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implementación de políticas monetarias.¹

¹ Esta definición está basada en la ponencia presentada por el autor Desmond s. King, intitulada "THE NEW RING AND POLITICAL CHANGE" en la reunión anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública efectuada del 5 al 7 de septiembre de 1990, en la Ciudad de México. No obstante que el autor referido utiliza el término "Nueva derecha" y en función de esta realiza toda su exposición, los conceptos vertidos no dan un panorama sobre las características del Edo. neoliberal. Incluso en el presente capítulo se utiliza esta teorización de tipo metodológico, la cual permitirá hacer uso, con las reservas del caso, de la fundamentación propuesta por el autor.

III.1.1 LIBERALISMO

Los teóricos del liberalismo incluyen tres valores tradicionales del liberalismo (clásico) referido a la libertad personal (definida negativamente y no positivamente), esto es, definida por la ausencia de coerción, los procesos del mercado y un gobierno mínimo.²

F. A. Hayek ha escrito "En el camino de la servidumbre" y "La Constitución de la Libertad"³ y Milton Friedman en "Capitalismo Libertad",⁴ este tipo de ideas. Hayek ha escrito acerca del peligro del crecimiento en el Sector Público resultado de la economía planificada. En ese sentido las políticas públicas son superadas por la eficiencia del mercado.

Como se observa, el Estado tiene una restricción en sus funciones más importantes, y de acuerdo a este punto se le asignan funciones de Estado Gendarme como lo señala Robert Nozick⁵. Quien presenta las siguientes conclusiones:

- Un Estado mínimo, limitado a las funciones exclusivas de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etc... Se justifica; porque cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas.
- El Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Esto tiene dos implicaciones notables que son, que el Estado no puede usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, ni para prohibirle a la gente a que realice actividades para su propio bien o protección⁶.

III.1.2 CONSERVADURISMO

Los conservadores promueven los valores de la desigualdad, la jerarquía social, el moralismo tradicional en algunos casos, y el Estado fuerte.⁷

Esta corriente considera que algunos aspectos del Estado de Bienestar pueden ser proporcionados por valores tradicionales como obligaciones de la familia y la religión.

² Ibid. pág. 5.

³ Citado por Desmond S. King: F.A. Hayek. The road to freedom (London, 1941 y The Constitution of Liberty (London 1960).

⁴ Milton Friedman. Capitalism and Freedom (Chicago, 1962).

⁵ Robert Nozick. Anarquía, Estado y Utopía. México, F:C:E. 1988, p. 7.

⁶ Ibid. pág. 7.

⁷ Ibid. pág. 3.

III.1.1 LIBERALISMO

Los teóricos del liberalismo incluyen tres valores tradicionales del liberalismo (clásico) referido a la libertad personal (definida negativamente y no positivamente), esto es, definida por la ausencia de coerción, los procesos del mercado y un gobierno mínimo.²

F. A. Hayek ha escrito "En el camino de la servidumbre" y "La Constitución de la Libertad"³ y Milton Friedman en "Capitalismo Libertad",⁴ este tipo de ideas. Hayek ha escrito acerca del peligro del crecimiento en el Sector Público resultado de la economía planificada. En ese sentido las políticas públicas son superadas por la eficiencia del mercado.

Como se observa, el Estado tiene una restricción en sus funciones más importantes, y de acuerdo a este punto se le asignan funciones de Estado Gendarme como lo señala Robert Nozick⁵. Quien presenta las siguientes conclusiones:

- Un Estado mínimo, limitado a las funciones exclusivas de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etc... Se justifica; porque cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas.
- El Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Esto tiene dos implicaciones notables que son, que el Estado no puede usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, ni para prohibirle a la gente a que realice actividades para su propio bien o protección⁶.

III.1.2 CONSERVADURISMO

Los conservadores promueven los valores de la desigualdad, la jerarquía social, el moralismo tradicional en algunos casos, y el Estado fuerte.⁷

Esta corriente considera que algunos aspectos del Estado de Bienestar pueden ser proporcionados por valores tradicionales como obligaciones de la familia y la religión.

² Ibid. pág. 5.

³ Citado por Desmond S. King: F.A. Hayek. *The road to freedom* (London, 1941 y *The Constitution of Liberty* (London 1960).

⁴ Milton Friedman. *Capitalism and Freedom* (Chicago, 1962).

⁵ Robert Nozick. *Anarquía, Estado y Utopía*. México, F.C:E. 1988, p. 7.

⁶ Ibid. pág. 7.

⁷ Ibid. pág. 3.

Exponentes de ese punto de vista son George Gilder y Roger Savon. Los teóricos del conservadurismo distinguen entre la participación de las políticas del Gobierno y en la imposición de prácticas sociales.

Así, mientras que para el liberalismo se acepta el ejercicio del poder estatal en forma renuente, para los conservadores la preservación del orden se debe a la maximización de la libertad individual.

III.1.3. LAS RELACIONES DEL LIBERALISMO Y CONSERVADURISMO

Existen algunas contradicciones entre liberalismo y conservadurismo.

Mientras que la corriente liberal señala que el Estado debe propiciar la libertad individual y el mercado, por su parte los conservadores sienten repugnancia por el ejercicio del poder gubernamental en la realización de los fines sociales.⁸

Es decir, los liberales ven con indiferencia las creencias privadas y religiosas, los conservadores piensan que (la sociedad, notablemente la familia y la religión) son elementos cruciales en el orden social.

Por ello, para los liberales el Estado de Bienestar debe desaparecer porque no se justifica, ya que el mercado debe proveer de una nueva seguridad privada. Además, el resultado de los postulados liberales se ven contrarrestados mediante la contracción estatal. Por ejemplo, la implantación de un extensivo programa de privatización que requiere de una considerable actividad gubernamental.⁹

III.1.4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DEL ESTADO NEOLIBERAL

Los resultados de los planteamientos propuestos por las corrientes liberal y conservadurista han influido en ámbitos específicos de la teoría económica, la política económica, la privatización y desregulación como instrumentos específicos, y en la política del bienestar social.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la Teoría Económica, el pensamiento neoliberal argumenta que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee en forma más eficiente de recursos y servicios a la economía y los procesos mercantiles son la base primaria de la innovación. El individualismo y la promoción de la asociación libre, produce un profundo perfeccionamiento del mercado por encima de la actividad estatal. La elección individual es maximizada

⁸ Ibid. pág. 5.

⁹ Ibid. pág. 14.

en el mercado y la ganancia de la economía como procesos fundamentales de este planteamiento.¹⁰

Adam Smith señala que la "mano invisible" podría arreglar posibles crisis y problemas en la economía. Un ejemplo teórico de ello, es el llamado mercado de competencia perfecta que está relacionado con el principio del óptimo de Pareto en la economía.

El segundo elemento es el relativo a la política económica, que a partir de la crisis mundial de 1973 la inflación empezó a crear problemas en todo el mundo por lo que ésta se tuvo que modificar. Surgen los monetaristas (Milton Friedman y los Chicago Boys) que sostienen que la causa de la inflación es el excesivo crecimiento de la masa monetaria y el crecimiento desmedido del Sector Público. Los monetaristas argumentan que las políticas económicas Keynesianas son perjudiciales en el largo plazo y provocan tensiones inflacionarias.

Dos ejemplos de estas políticas monetaristas los encontramos en el Gobierno Británico de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos durante la administración de Ronald Reagan.¹¹

El tercer elemento se refiere a la implementación de procesos de privatización en la Gran Bretaña y de regulación en los Estados Unidos. La privatización es puesta en marcha con el propósito de intentar reducir el Sector Público y en esa medida favorecer al mercado con un Sector Privado con mayores actividades económicas. Sobre este punto abundaremos más ampliamente en el desarrollo del presente trabajo.

Paralelamente a la privatización de empresas públicas en los Estados Unidos se extendió una desregulación durante la administración de Reagan. La idea fundamental de este proceso era reducir el poder de la "Regulación Federal" a gobiernos estatales y locales. Reagan estableció la Oficina de Información y Asuntos de Regulación para evaluar las nuevas propuestas de desregulación por parte de agencias federales.

Por último, el cuarto elemento es el que se refiere a la política de bienestar. Para la corriente liberal los beneficios del bienestar desincentivan la participación del mercado y afirman la necesidad de que estos beneficios no deben exceder un mínimo que afecte a los gastos gubernamentales. Para los conservadores, el bienestar social es un problema moral. Este debe ser proporcionado por la familia, con el apoyo de la comunidad donde se desenvuelve el individuo y en ningún caso por el Estado.

¹⁰ Ibid. p. 10.

¹¹ Ibid. p. 14.

En el cuadro siguiente se establece la concepción del ciudadano y de su bienestar, por parte de los liberales y la socialdemocracia.

Concepción del Bienestar Ciudadano

Concepción liberal		Concepción Socialdemocracia
• Obligaciones	vs	• Derechos
• Individualismo	vs	• Comunidad
• Libertad negativa	vs	• Libertad positiva
• Libertad estimulada por el mercado	vs	• Libertad restringida por el mercado
• La desigualdad es necesaria	vs	• La igualdad de oportunidades es necesaria
• Bienestar individual	vs	• Bienestar social */
•		•

FUENTE: Desmond S. King. "The New Right and Political Change" ponencia presentada en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública del 5 al 7 de septiembre de 1990. pág. 21.

*/ Agregado personal, con base en el análisis del mismo trabajo.

Puede resumirse que con las medidas señaladas en estos cuatro elementos, la concepción de un Estado neoliberal, se abre paso e inicia el surgimiento bajo el desmantelamiento gradual y paulatino del Estado de Bienestar. Esta contraofensiva neoliberal reduce significativamente el papel predominante de la intervención estatal en el bienestar de la población.

III.2. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL.

La concepción del neoliberalismo fue retomada durante la década de los ochentas, como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo desmantelar gradualmente al Estado Benefactor. La privatización como estrategia de retracción estatal, ha contribuido significativamente en este proceso.

A continuación se analizan los planteamientos de la ideología en contra de la intervención estatal.

III.2.1 CRITICA NEOLIBERAL EN CONTRA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.

El neoliberalismo, que en la última década se ha entendido y enraizado en el mundo, se apoya exitosamente en una amplia crítica, contra la teoría y prácticas del intervencionismo estatal en la economía.

La crítica se concentra sustancialmente en la acusación contra la política económica surgida del análisis Keynesiano¹². En particular, se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo social general y ha extendido la ineficiencia económica con sus medidas artificiales e intervencionistas, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y sostener la demanda efectiva en niveles consecuentes a ello.

La ineficiencia proviene, según afirman los neoliberales, de que la intervención estatal interfiere con las señales o indicaciones que el mercado da en forma natural para la asignación óptima de los recursos sociales disponibles.

Desde esta perspectiva, la intervención del Estado ha dejado de ser eficaz en cuanto al mantenimiento del equilibrio general y la estabilidad, al generar encadenamiento circular de déficit fiscales-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits.¹³

Así, toda la argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones que establece la oferta. El corolario es que la expansión potencial de los productores se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De esta manera, se le restituye al mercado su carácter de espacio donde se generan las decisiones sociales óptimas.

En suma, lo anterior se traduce en un argumento en contra de la intervención de los poderes e instituciones del Estado en la economía, principalmente como productor, subsidiario del consumo social popular y como regulador salarial. El Gobierno ya no es la institución que protege a las clases mayoritarias; tampoco protege a las economías nacionales ya que el propósito es que, a través del mercado, se inserten en la globalización económica mundial.

III.2.2 EL NUEVO PARADIGMA ECONÓMICO: EL NEOLIBERALISMO

Hoy los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas del intervencionismo estatal (14). El neoliberalismo ataca el burocratismo y el poder democrático, los excesos regulatorios, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado benefactor, las cargas impositivas, y la proliferación de empresas públicas deficitarias, entre otros.

El paradigma Keynesiano, dominó el criterio económico de los países latinoamericanos. La idea de poner bajo la tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que propició

¹² Benito Rey Roman. "El Neoliberalismo Económico: Expresiones en México y América Latina". En Momento Económico, México, IIE-UNAM, 1992. P. 15.

¹³ Ibidem

beneficios generalizados a la población. Paradójicamente, el Estado toma parcialmente el papel de "La Mano Invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapa a los poderes del mercado. Los trabajadores y clases medias se benefician con la garantía del pleno empleo en el presente y logran una mejor participación futura en el progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda, sostiene la formación de utilidades y multiplica las oportunidades de inversión de la empresa privada.

El paradigma Keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de los setentas debido a una combinación compleja de causas presentadas en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el embate de las demandas del Estado benefactor. Los recursos destinados a gastos sociales, comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos, y porque compiten con la demanda del gasto militar y el asociado a mantener la supremacía económica internacional en estos países.¹⁵

Las demandas sociales en ascenso, rebasan las capacidades económicas y administrativas del Estado.

Frente a estos cambios de circunstancias, se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en las siguientes tesis:

- a) Fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos y absorción de actividades que abruma a la administración estatal. En la medida que el Estado deje de intervenir en la economía, podrá fácilmente atender las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas.
- b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo de la igualdad de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados), por ser peligrosa a la libertad. No se repudia, por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales.
- c) Reordenamiento de las relaciones sociales en la agenda de la acción gubernamental; en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes de asegurarse la

¹⁵ Ibid. p. 21.

estabilidad de precios, y el restablecimiento de los alicientes a la inversión, se busca la eficiencia competitiva internacional.

Así, a diferencia del paradigma Keynesiano (que buscó lograr la distribución generalizada de beneficios) el nuevo paradigma neoliberal busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, es decir, sometiendo a la disciplina del mercado al resto de los agentes productivos y desde luego, a trabajadores y consumidores.¹⁶

III.2.3 EL NEOLIBERALISMO

Con el surgimiento del neoliberalismo, no solo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se alteran los medios de acción para satisfacerlos, mientras las metas de desarrollo social y los instrumentos financieros para obtenerlos, intercambian posiciones en las prioridades de los gobiernos.

Así, el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado de Bienestar, en lo externo se produce un cambio análogo. Se pone énfasis en el control de la inflación más que en combatir el desempleo. El monetarismo ocupa un lugar prominente entre las políticas gubernamentales, al sustituir a la política fiscal como el medio para mantener el cauce de la demanda de la economía, y abandonando su función tradicional de regulador de los tipos de cambio.

"El reduccionismo economicista en los fines sociales alcanza la expresión más acabada cuando la regulación del circulante monetario, o el de éste sumado a los depósitos financieros a plazo, se transforma en la meta social por excelencia. Así quedan desbancados la difusión y perfeccionamiento de las teorías que buscan fortalecer el derecho a los beneficios sociales.¹⁷

Por tanto, el derecho económico debe ser cambiado: en lugar de procurar que prevalezcan las normas que el Estado impone a los productores para la protección de las condiciones de vida (salarios y precios) de los consumidores, propone y establece la libertad de uso de los factores y medios productivos por parte de los empresarios, así como el aprovechamiento racional o irracional de tales medios

¹⁶ Ibid. p. 22.

¹⁷ Ibid. p. 28.

en función sólo del alcance de la mayor tasa de ganancia y de la inversión, y por tanto, el máximo empleo a niveles salariales determinados por el mercado.¹⁸

En ese sentido, la desregulación de la actividad económica, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales que benefician las utilidades y la inversión, así como la reducción del poder de los sindicatos, integran un conjunto de medidas que buscan incrementar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes del proceso de acumulación de capital.

Sin embargo, las políticas neoliberales han frenado el bienestar de los sectores sociales ubicados entre las clases medias y los de mayor pobreza. En casi todos los países latinoamericanos han caído los salarios reales, el empleo, las erogaciones sociales, el bienestar social y también han disminuido los subsidios para el consumo popular. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados y por tanto el empobrecimiento de la población.¹⁹

Por tanto, no hay que olvidar "... ahora (que) el neoliberalismo tiende más al exceso que al equilibrio; a la concentración más que a la igualdad; más a la sobreexplotación que al aprovechamiento; más a la destrucción ecológica que a la conservación, reproducción y protección de los recursos".²⁰

¹⁸ Benito Rey Román. *op. cit.* p. 15.

¹⁹ David Ibarra: *op. cit.* 36.

²⁰ Armando Labra M.: Reflexiones sobre el Liberalismo Social Mexicano. En el suplemento de la jornada (aniversario), México, Martes 2 de septiembre de 1992, p. V.

CAPITULO IV

BREVES ANTECEDENTES A LA REFORMA ESTATAL

ANTECEDENTES INMEDIATOS

IV.1 ALGUNAS REFERENCIAS HISTÓRICAS

Según Héctor Aguilar Camín, la historia del México Posrevolucionario se divide en tres periodos importantes. El primero, que corresponde a una década en la cual se da el cambio de un régimen de antaño a uno nuevo con fundamento constitucional (constitución de 1917) que lo regirá en el futuro. El segundo periodo, corresponde a una etapa de reconstrucción económica y al surgimiento del Estado Intervencionista y Nacionalista que se consolida con el Cardenismo y comprende hasta 1940. El tercer periodo que parte de ese año, se caracteriza por una estabilidad política y un destacado crecimiento económico llamado el "Milagro Mexicano".

El auge logrado en el crecimiento económico, otorgó al país una imagen favorable en el mundo exterior que lo veía como una nación con prosperidad. Sin embargo, este último periodo según el autor antes mencionado, tiene dos tiempos: uno que comprende hasta 1968, y otro, que inicia después de este año, caracterizado por el desconcierto nacional denominado "Transición Mexicana" que cuestiona la vigencia del fundamento revolucionario que dio origen al sistema institucional y la eficiencia estatal para responder a los problemas económicos.

A partir de entonces, "El Estado Interventor disminuye su presencia en la sociedad y deja que otras fuerzas llenen el vacío" ¹

En el contexto anterior, el inicio de los años ochentas está marcado por una serie de acontecimientos que manifiestan los problemas estructurales que vive la economía mundial, los cuales repercutieron en la estabilidad de la Economía Mexicana que pese al Boom Petrolero, no puede eludir sus efectos. Las consecuencias de esta crisis financiera internacional, ocasionan una crisis interna que se manifiesta en el declive de los principales indicadores económicos como empleo, inversión (que en 1980 bajó de un 20% a un 14.9% en el mismo año), y del PIB.²

Esta situación generó un profundo deterioro económico debido al conjunto de contradicciones de la actuación del Estado Mexicano que al aumentar su

¹ Aguilar Camín, Héctor: Después del Milagro Mexicano. México, 1989, Ed. Cal y Arena, p. 21.

² Rivera Ríos, Miguel Angel: Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano. México, 1989, Ed. Era, p. 88.

capacidad de gestión económica estatal (Estado Intervencionista) asociado a otros elementos tanto externos (Globalización de la Economía y políticas de ajuste) como internos (agotamiento del modelo de desarrollo y crisis económica), conforman el contexto que da origen a la necesidad de reformar al Estado y al nacimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico a partir de 1982.

IV.2. ELEMENTOS QUE CONDUCEN A LA REFORMA ESTATAL.

IV.2.1. GLOBALIZACION DE LA ECONOMÍA Y POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN.

El fenómeno de la globalización de la economía es un factor clave que debe ser considerado al hacer referencia a la Reforma del Estado. Este fenómeno como producto de la expansión del capitalismo crea en los países subdesarrollados una rápida y obligada integración a la economía mundial, puesto que la tendencia al aislamiento los lleva al fracaso económico. Al respecto Ayala Espino (1992), nos dice que la globalización de la economía es un "Proceso bajo el cual los agentes económicos de un país se dirigen a seguir estrategias globales en lugar de nacionales e internas, diseñadas de acuerdo a sus prioridades".³

Este fenómeno implica además, que los "sectores o el Estado busquen ganar ventajas competitivas a través de aumentar su presencia en el exterior por medio de la modernización y reestructuración (tecnológica, productiva financiera y de comercialización"⁴. Sin embargo para que se dé la integración a la economía mundial es indispensable reformar al Estado, de tal manera que éste no se convierta en un obstáculo debido a su política proteccionista sino en un elemento que permita dicho proceso.

La disfuncionalidad económica en nuestro país, originada en la etapa del llamado desarrollo estabilizador y continuada en buena medida en el periodo de las políticas económicas populistas y de intervención estatal, provocó su aislamiento del mundo externo. "Para 1982, el 100% de las importaciones estaban sujetas a permiso previo; el arancel promedio era 27%; operaban precios oficiales para un porcentaje sustancial de las importaciones y el arancel máximo era del 100%⁵; además de que la economía dependía en extremo de un sólo producto (el petróleo).

Durante los años 76-77, se inició la explotación y exportación masiva de los recursos petroleros, lo cual permitió a la economía romper con el estrangulamiento externo y retomar la vía del crecimiento acelerado. Así, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB alcanza 8.1%, mientras el Sector Petrolero, creció al 19.1% promedio anual en el sexenio de José López Portillo. Por vez

³ Ayala Espino, José: Reforma Económica del Estado. Suplemento de Política. El Nacional, 23 de Abril 1992, p. 10.

⁴ Ayala Espino, José: Ibid, p. 10.

⁵ Reyes Heróles, Jesús: Elementos Económicos de la Reforma de Estado, Ed. Flacso, p. 42.

primera desde los años 50, la industria manufacturera deja de ser el sector de crecimiento más dinámico, a pesar de que continúa siendo, uno de los de más rápido crecimiento.

El sector petrolero impulsó el crecimiento vertiginoso de la participación del Estado en la economía⁶, propiciando la necesidad de implementar nuevas políticas que orientaran la toma de decisiones hacia la estabilidad económica.

Convergentes a la globalización de la economía, surgen las políticas de estabilización económica (propuestas por el FMI, BM y el BID), que buscan soluciones radicales y globales para superar las tendencias populistas bajo el lema "La inflación no desaparecerá en tanto no se modifique la forma de funcionamiento global de la economía"⁷. La crítica a la industrialización sustitutiva y al Estado asistencial proteccionista, fue el punto de referencia de esas políticas.

Es así, que en la década de los ochentas el FMI introdujo, a través de sus políticas la necesidad de impulsar reformas estructurales (del lado de la oferta), tendiendo a mostrar ciertas redefiniciones con respecto a la concepción tradicional que venía manejando. Las grandes líneas del FMI fueron en este período, convergentes con el pensamiento neoliberal (visión monetarista de la balanza de pagos, reestructuración productiva acorde con los patrones internacionales y revisión del espacio y funciones del Estado). Las nuevas políticas económicas se imponen como desafío para la sociedad y el Estado en el marco de la globalización, con el objeto de adecuar la economía a las nuevas circunstancias y propiciar una mejor integración. Esto supone de antemano que las actividades del país "dependen de las que operan en el exterior".⁸

IV.2.2. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

"Este modelo industrializador dirigido al mercado interno, es ahora el obstáculo de la industrialización exportadora que el país requiere; así pues, llega a su fin un modelo de desarrollo unido por el exterior y el crecimiento"⁹.

Después del crecimiento económico logrado en el México posrevolucionario, en la década de los setentas se presenta una problemática que es la existencia de mercados sin competencia externa, lo cual desalentó la actividad empresarial y la competitividad.

⁶ Ayala Espino José: Estado y Desarrollo, la Formación de la Economía Mexicana, Ed. FCE. México 1988, p. 44.

⁷ Aziz Nassif, Alberto: El Estado Mexicano y CTM, México, Ed. La casa Chata, p. 192.

⁸ Ayala Espino José: Ibid. p. 10.

⁹ Aguilar Camín Héctor: Ibid. p. 12.

Por otro lado, el productor carecía de acceso a insumos de calidad internacional, lo que conllevó a crear una estructura productiva sobredimensionada en la mayoría de los sectores especializados y con rezagos tecnológicos; la calidad de los bienes no correspondían a su precio, por lo tanto, era imposible colocarlos en el mercado mundial. El consumidor era cautivo de esa política y tenía que subsidiar la mayor parte de la ineficiencia productiva.

Sobre este modelo de crecimiento protegido hacia dentro por los supuestos del modelo Keynesiano, se crean condiciones en las cuales ni el empleo ni el salario podían crecer sanamente, ya que el aumento artificial por disposición estatal vía gasto público, desembocaba automáticamente en escasez o alza de precios debido a los rasgos de este modelo como son:

1. La agricultura dual, de rentables cimas comerciales y deprimidos valles de autosubsistencia, capaz de proveer, sin embargo, los productos requeridos por la industria; diversas materias primas, alimentos y mano de obra.
2. Una industrialización fincada en la mano de obra barata con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el contrato de agremiados, estabilidad de precios, y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.
3. Expansión de las grandes empresas concentradoras de las ganancias (y de la riqueza), en un mercado dinámico de clases altas compartido por la burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios: un mercado de élite de fuertes consumos que sin embargo tuvo efectos reales en la diversidad de oferta industrial y la ampliación general del mercado.
4. Los bienes de producción necesarios para alimentar esa relación de producción y consumo (con una industria dirigida hacia el mercado interno y no hacia la exportación) venían de las divisas generadas por las exportaciones agrícolas y el turismo primero; por la deuda externa después.
5. El aval político y el regulador económico del modelo fue el Estado. Administró el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios; educación gratuita, subsidios al consumo y la producción. Y el mayor "insumo" de todos; estabilidad política."¹⁰

Las ventajas obtenidas con este modelo son conocidas, (Milagro Mexicano), "entre 1940-1970 la economía mexicana creció a un 6% anual promedio, construyó una sociedad urbana y modernizó todos los órdenes de su infraestructura".¹¹

¹⁰ Aguilar Camín, Héctor: Ibid, p. 10.

¹¹ Aguilar Camín H.: Ibid. p. 30.

Sin embargo, también a largo plazo fue creando sus desventajas, poniendo en entredicho y deformando las ventajas obtenidas. Las consecuencias fueron la descapitalización del campo, la concentración de la riqueza, la formación del crecimiento industrial, que se convirtió en crecimiento protegido, desintegrado y dependiente; y con un acelerado crecimiento de la deuda exterior, etc.

Con lo anterior, a principios de los años ochentas los rasgos positivos de este periodo eran cosa del pasado, es decir, que habían dejado atrás el crecimiento sostenido dejando ver una inevitable transición.

Los fenómenos económicos ya mencionados, son indicadores de una persistente inestabilidad, cuyos efectos se manifestaron años después. Para ese entonces, el auge petrolero permitió subsanar los efectos recesivos de dichos fenómenos, gracias a la explotación y descubrimiento de mantos petrolíferos con fuente de financiamiento proveniente de préstamos externos ya que el recurso natural daba confianza de que se podría pagar. Sin embargo, la sobreproducción de dicho recurso por parte de los países exportadores, generó una baja en el precio del mismo, cuyo efecto en México fue de graves consecuencias como la restricción de crédito por los organismos financieros internacionales, la fuga de capitales y el aumento de la inflación a finales de la administración Lopezportillista.

La situación de inestabilidad económica y el agotamiento del modelo de desarrollo rebasado por la realidad (nueva problemática) pone en tela de juicio la eficiencia del Estado en cuanto a su capacidad de gestión económica, ya que el papel que desempeñó en esos años, producto de la ideología Keynesiana, lo lleva a una excesiva carga de trabajo debido a su gran intervención en la economía (subsidio, empleo y servicios públicos).

Por este medio, el Estado incrementó su participación no sólo en la generación de inversión sino "también en el Producto Interno Bruto (PIB), llegando a participar en más del 25% de los servicios financieros, casi la mitad de los servicios médicos y el transporte aéreo, la totalidad de correos y telégrafos y el 9% en infraestructura".¹²

Esta estrategia de intervención creciente que sobrepasó los niveles característicos de los años setentas, se basaba en un decidido uso del déficit fiscal a la manera de la tradición Keynesiana, y contribuyó a alimentar el ritmo de endeudamiento interno y externo.

El déficit fiscal creciente y la mayor participación del Estado no constituían una simple extensión de la política económica del modelo de desarrollo, el cual había incursionado a la vía del expansionismo, a medida que entraba en

¹² Rivera Ríos, Miguel Angel: Op. cit. p. 81.

contradicciones. Al inicio, empezó denominándose Desarrollo Estabilizador con Adolfo López Mateos y Díaz Ordaz en 1958-1970, el cual, representaba una concepción y una visión sobre el papel del Estado y del sistema económico que tendió a romper con los criterios más conservadores.

La nueva concepción que predominaba al interior del gobierno proponía la intervención acrecentada del Estado, porque era capaz de crear un efecto de arrastre que dotaría a la Economía Mexicana de crecimiento y estabilidad, y que a largo plazo resolvería los problemas estructurales del desempleo y la concentración del ingreso; asimismo, proponía que a través de acciones tendientes a aumentar la participación de los salarios en el ingreso nacional, se lograrían las condiciones de mercado para estimular la capacidad productiva nacional sacándola de su estancamiento.

La estrategia definida no obedecía exclusivamente a factores internos sino de hecho, las condiciones generales de la economía mundial se proyectaban en esa misma dirección ya que la práctica del gasto público deficitario se convirtió en una norma para tratar de alcanzar el pleno empleo, además de que la abundancia de crédito bancario hacía factible esta estrategia. Al respecto, Carlos Tello en su texto "La Política Económica en México, 1971-1976", hace un planteamiento de la estrategia basada en una mayor participación del Estado para sustituir el capital privado en sectores estratégicos de la economía y en el uso del gasto público como promotor del desarrollo.

IV. 2.3. INEFICIENCIA ESTATAL

Sin embargo, la situación de expansionismo estatal a largo plazo originó el problema de sobresaturación de funciones que lo convierten en una institución ineficiente en la medida en que se torna incapaz de tomar decisiones que resuelvan las demandas de la sociedad.

En este sentido la disfuncionalidad de la intervención del Estado se refiere a la gran falta de correspondencia entre el sistema estatal y el desarrollo del país.

De esta manera, el Estado se ve sometido a las presiones internas y desafíos del nuevo entorno internacional. La agudización de los problemas mencionados (la necesidad de la integración de la economía al proceso de globalización de la economía mundial, el agotamiento de un modelo de desarrollo cuyas estrategias son rebasadas por la realidad, y la ineficiencia del Estado Internacional), conllevaron al establecimiento de la crisis económica de 1982, cuya magnitud, tuvo efectos lesivos en los diferentes aspectos de la vida económica, política y social, generando una situación de inestabilidad e incertidumbre al país.

La situación de inestabilidad económica manifestada en la crisis de 1982 conduce a la reflexión sobre la forma de actuar y la nueva caracterización que el Estado tendrá que adquirir para enfrentar esa problemática, ya que el pacto social que lo sustentaba (Nacionalismo Revolucionario), se vio como obstáculo para acondicionar a la economía a los imperativos de una mayor integración económica mundial.

Para ese entonces, se delinearán las nuevas características del Estado, configurando una nueva etapa de transición del mismo. Esta transición no implica la desaparición absoluta de las viejas características sino que se han conservado y reforzado para garantizar los cambios. Al respecto, Jorge Alcocer, distingue tres líneas de acción, que tienen una continuidad básica a partir de 1982.

En primer lugar un recorte drástico del gasto público, es decir, una reducción muy acelerada cuantitativamente importante de la magnitud del gasto estatal, tanto en la inversión como en el gasto corriente.

La segunda línea de acción tiene que ver con el proceso de liberación y relación de la economía mexicana con el exterior. En un primer momento sería la derogación y la eliminación de la política de permisos previos de importación, sustituida por una política arancelaria (posterior ingreso al GATT), y posteriormente la búsqueda por parte del gobierno mexicano de un acuerdo de libre comercio.

La tercera línea de acción se da con el desmantelamiento progresivo de las empresas públicas que finalmente termina por volverse prácticamente indiscriminado, en concreto, con las liquidaciones, fusiones, cierre y ventas de las empresas paraestatales.

Dicho lo anterior, el nuevo Estado debe asumir en el tránsito, una actitud de moderado protagonista, directo e influyente de la producción y el bienestar social; a un Estado mínimo sólo regulador y eficiente, esos cambios tienen como finalidad corregir las fallas de las intervenciones estatales del pasado, y mejorar los mecanismos e instituciones públicas. El primer hecho relevante que manifiesta la transición del Estado es la fugaz medida de la nacionalización de la banca realizada por el Presidente José López Portillo, con la cual se inicia un nuevo período hacia la nueva caracterización del Estado.

El proceso de transformación estatal que inicia en 1982 como respuesta a la crisis económica de ese momento (Reforma del Estado que a la fecha, tiene dos tiempos: El primero, inicia con el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, quien lleva a cabo una serie de cambios (Reformas Constitucionales) que marcan una nueva trayectoria del papel del Estado, con la finalidad de superar los efectos negativos de la crisis y estabilizar la economía. El segundo, es en el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien desde

su inicio (1989) manifestó la continuidad de la política económica y el proceso de transformación estatal del ex-presidente. De esta manera, al inicio de su mandato propone la "Reforma del Estado Mexicano" como un proceso que proyectará a la nación hacia la modernización.

IV.3 LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID, (1982-1988) COMO ANTECEDENTE INMEDIATO DEL PROYECTO SALINISTA.

El proceso de cambio que se inicia a partir de este gobierno, rompe con la manera tradicional de encarar los problemas que enfrenta el País. El punto de mayor difusión fue el nuevo papel asignado al Estado en su participación económica, o sea que el Estado dejará de participar como propietario en áreas no prioritarias o estratégicas; concentrando su actividad en aquellas que sí lo sean y sobre todo en la promoción de la justicia social.

Así, con el Presidente Miguel de la Madrid se inicia una profunda reordenación de la economía y un cambio estructural con un proyecto de desarrollo hacia afuera caracterizado por su riguroso control del gasto público.

Las estrategias son: el saneamiento de las finanzas públicas, para lograr una estabilidad económica, control del gasto público, para combatir la inflación; y la reducción de la actividad estatal mediante la venta de paraestatales no redituables o no estratégicas.

Uno de los propósitos centrales para enfrentar los aspectos negativos de la economía es hacer modificaciones en cuanto a la organización y funciones del Estado, para de esta manera, iniciar los cambios cualitativos necesarios en la estructura económica. Por lo tanto, al iniciar el mandato del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se dan bases constitucionales a la transición del Estado con los cambios a los Artículos 25, 26, 27 y 28 en 1983, referentes al Sistema de Planeación Democrática, Rectoría Económica Estatal y el carácter estratégico y prioritario de la economía; así como el saneamiento de las finanzas públicas y el combate a la inflación.

Así, en los Artículos 25 y 26, se consagra la Rectoría Economía del Estado, fincada en el respeto de las garantías individuales y sociales, así como el reconocimiento de la Economía Mixta en coordinación con las entidades federativas.

En lo que se refiere al Artículo 27, además de su contenido esencial (regular la propiedad de la tierra), se consagra también la facultad del Estado para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y su comercialización, considerándolas de interés público. Por último, las modificaciones al Artículo 28, que estipulan en favor de la Economía Nacional y el consumo popular, el control

de precios máximo en los artículos o materias primas que se consideren básicas, y en la eliminación de intermediaciones excesivas con fines alcistas en precios.

Considerando el nuevo Marco Jurídico, la intervención económica según Rubén Valdés Abascal (1992) "Se traduce en dos postulados básicos: Economía Mixta y Rectoría del estado, que prefiguran y propician los cauces para el desenvolvimiento y actuación de los diversos agentes económicos".¹³

Estas modificaciones como lo afirma Gerardo Guzmán Araujo, con base "al Artículo 71 Fracción 2 y el 89, que atribuye al Presidente de la República la facultad de iniciar leyes, y la reglamentación pública".¹⁴

Estas reformas en su esencia, buscaban redefinir la nueva relación Sociedad-Estado, que permitiera amortiguar los problemas que originara el cambio. Sin embargo, crearon también las condiciones constitucionales para que después de reconocida la imposibilidad de regresar al nuevo patrón de gobernar (intervención, gasto, proteccionismo, control y centralización), se diera paso legalmente a lo que el Presidente de la Madrid llamó adelgazamiento del Estado para disminuir la desmesurada intervención estatal por su improductividad.

Las reformas constitucionales, manifiestan también el retorno a la idea de la planeación, al gobernar de acuerdo a un Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de que la Sociedad pueda saber en principio cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos (de ello se establece que el Presidente deberá presentar su Plan Nacional de Desarrollo en los tres primeros meses de su mandato).

Al inicio de su gobierno, el Presidente de la Madrid, convocó a los distintos sectores de la Sociedad a participar en la solución de los desequilibrios fundamentales de la economía y la sociedad. De esta participación conjunta (término utilizado sólo como elemento del discurso político con la finalidad de identificarse con la población, para hacerla sentir que está participando en la toma de decisiones puesto que en la realidad los participantes son sectores específicos como los empresarios, cúpulas obreras, etc.) promovida por el mandatario, se comienzan a inducir los cambios estructurales necesarios para avanzar hacia la reestructuración de la economía.

Los cambios y estrategias implementadas de este período encuentran su justificación en el nuevo entorno internacional y en la necesidad de mitigar los

¹³ Ponencia de Valdés Abascal, ruben: La intervención del estado en la Economía, Reorientación y Alcances, Mimeo. p. 16.

¹⁴ Valdez, Diego y Ruiz Massiu, Mario: La Transformación del Estado Mexicano. México 1989, Diana. p. 147.

efectos cada vez más severos de la crisis de ahí que José de Jesús Martínez le denomina "1982-1988, la Administración de la Crisis".¹⁵

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que en el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid se inicia un proceso de transición económica al inicio y política después. Cabe aquí aclarar que el proyecto inicial de esta Administración no contempla lo político sino lo económico. Sin embargo, el impacto de las reformas administrativas terminará por ser política, y es que la misma sociedad exigió posteriormente reformas políticas más que administrativas. Por ejemplo, las modificaciones constitucionales antes mencionadas, fueron para las clases medias, empresariales, no un hecho administrativo de carácter económico sino un funesto evento político, ya que le retornó a la planeación y la Rectoría Económica del Estado eran manifestaciones de incorregible estatismo mexicano.

Ahora bien, todo este proceso de cambio, se enfrenta de entrada a una serie de problemas como el establecer las relaciones necesarias en la política y economía. Un nuevo pacto social que permita el acceso a las nuevas perspectivas y a la vez superar los obstáculos y los conflictos que genera la nueva política. Por último, representar globalmente los diversos intereses, internos y externos, así como encontrar la manera de que las repercusiones de esta transición no tengan un impacto negativo.

Los esfuerzos por recuperar la estabilidad de la economía se manifestaron en diferentes estrategias como son: El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE 1983), con el cual se propuso enfrentar la situación crítica de la economía para corregir los desajustes más urgentes y restaurar los desequilibrios necesarios para el funcionamiento del sistema, con ello se esperaba abatir el crecimiento de los precios con respecto al año anterior.

Posteriormente, se enfatizó la lucha contra la inflación, la recuperación de la producción, la producción del salario, el empleo y el nivel de vida de las mayorías.

El esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas se redobló y se dieron importantes pasos para corregir la estructura económica hacia 1985, sin embargo, la persistencia de la crisis obligó al gobierno a profundizar en el proceso de cambio económico que impidió un abatimiento mayor de la inflación, así como el fenómeno natural de 1985 (terremoto) que agudizó la problemática existente.

A partir de este año se formula una nueva propuesta de política de gasto, con la finalidad de corregir el gasto fiscal externo a través de diferentes puntos entre los cuales destacan, redimensionar el tamaño del Estado, para fortalecer las áreas estratégicas del mismo, con la idea de que el estado debe ser regulador y promotor no administrador, se inicia (después de la racionalización de los recursos

¹⁵ Nexos 172. Art. de Mareñez Cisneros, J. p. 13.

hacia las entidades paraestatales no prioritarias), el proceso de desincorporación de paraestatales a través de ventas y fusiones (adelgazamiento del Estado).

"Desde 1982 a 1989 se redujo el número de empresas de 1,155 a 411, lo cual significó la venta de 200 empresas, el resto fueron fusionadas, liquidadas, extinguidas y transferidas. Dentro de las cuales se reiteró "la petroquímica secundaria, la farmacéutica, el ensamble de automóviles, los textiles y los refrescos embotellados".¹⁶

A pesar de los resultados en términos de una mejoría del desempeño del sector paraestatal, el proceso fue limitado y el índice del desempleo tuvo un aumento considerable al reducirse el sector paraestatal.

Al iniciar 1986, la economía nacional enfrentó en el ámbito externo un choque adverso de gran magnitud al desplomarse el precio internacional y el volumen exportado del petróleo, fuente importante de los ingresos del sector público y el principal productor de exportación. Este reto de origen ocurrió cuando apenas se habían concluido los primeros pasos para enfrentar los efectos de los sismos de septiembre de 1985 y después de tres años de reordenación interna.

Al sumarse estas adversidades económicas y naturales, conforman una nueva problemática que manifiesta una situación de considerable complejidad que adquirió el perfil de una crisis distinta, cuya causa fundamental de la inestabilidad fue la presión del choque externo (caída del precio del petróleo). Este cambio alteró de manera fundamental el entorno previsto para el manejo de la política económica.

Ante esta difícil situación se instrumentó la estrategia de contención, que consistió en avanzar más rápido en los procesos de cambio estructural, destacan el ajuste del gasto programable, resultando la profundización en el redimensionamiento del sector público tanto central como paraestatal, con las medidas instrumentadas se logró evitar una recesión económica generalizada de grandes consecuencias sociales, al mismo tiempo, se diseñó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que mediante una nueva estrategia de gasto, planteó ser compatible el crecimiento moderado de la economía con el combate a la inflación cuyos efectos positivos empezaron en ese mismo año.

Con el propósito de evitar los riesgos de la hiperinflación (que finalmente se dio puesto que para 1988 la inflación alcanzó el 168.0%). en 1987 se concertó con los distintos sectores de la sociedad la firma del Pacto de Solidaridad Económica, en el cual, se reconoce que no es posible abatir la inflación a través de la acción unilateral de gobierno, ya que la complejidad del fenómeno no requiere de la

¹⁶ Barros Horcasitas, José L.: Et-al. Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México, Ed. Porrúa, P. 83.

acción concertada de todos los sectores involucrados en el quehacer económico. A pesar de solventar o disminuir de alguna manera los efectos negativos de la crisis para entonces la inflación aún persistía, el saneamiento de las finanzas públicas no se lograba en su totalidad ante lo cual, se cuestiona con más fuerza la eficiencia del Estado como gestor de la economía.

Todas estas contradicciones tienen una repercusión en el sector social manifestada en el proceso electoral de julio de 1988, esta situación bien puede ser considerada como una coyuntura política, en la que se conjugaron intereses de la sociedad en general que mediante este proceso electoral manifestó su inconformidad con lo establecido y se buscó una nueva opción a través del voto apoyando a la oposición concentrada en el Frente Democrático Nacional a partir de la coalición de diversos partidos de izquierda, entre los cuales esta EL PMS, PPS, PARM, etc. Este partido representante de la corriente crítica del PRI, conformó un frente con enorme fuerza bajo la bandera de la democracia, dirigido por líderes como Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes a base de constante crítica a la política del partido oficial lograron conformar una fuerza política que concentró los votos de todos aquellos ciudadanos que buscaban una nueva opción.

Los resultados de estas elecciones son conocidas, caracterizadas por la poca claridad, en lo concerniente a quienes obtuvieron la legitimidad del voto, es decir, FDN legítimamente fue el ganador de las elecciones, no obstante el partido en el poder valiéndose de diversas estrategias, como PRONASOL, logró la legalidad y legitimidad de su representante (Carlos Salinas de Gortari), frente a los diversos sectores sociales.

El PRI desde sus inicios no había tenido una fuerza política contrincante que desestabilizara la base de apoyo adquirida durante 60 años, y es hasta 1988, cuando se da este fenómeno político.

Este acontecimiento llevó al partido a emplear estrategias encaminadas a recuperar la legitimidad perdida, mediante los siguientes mecanismos: la redefinición de la política a seguir por el Estado en cuanto a su intervención en el ámbito económico, político y social.

Los resultados de la política de Miguel de la Madrid se denomina la reestructuración, ya que se lograron disminuir los efectos negativos de la crisis económica que enfrentaba el país. Sin embargo, los esfuerzos no fueron suficientes ya que los impactos seguían afectando todos los aspectos de la vida nacional.

CAPITULO V

EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN CUANTO A SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA, (1989-1994).

V.I MARCO REFERENCIAL

Lo que hereda Carlos Salinas de Gortari en 1988 al asumir la presidencia, es una situación de inestabilidad económica e incertidumbre acerca de la política a seguir, que se traducía en un conflicto que demandaba decisiones inmediatas como se menciona en el discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1988. En éste hace mención de las condiciones difíciles en las que se encuentra el País: desempleo, inflación elevada a niveles alarmantes, fuga de capitales, carencia de inversión, incremento de la deuda externa, estancamiento y regresión del nivel de vida de la población.

Hereda también una trayectoria por concluir; esto es, la continuidad de una política de cambios (que inició el ex-presidente) acordes con la gravedad de la situación económica imperante y con el proceso de transformación económica mundial bajo el auspicio del modelo neoliberal como modelo ideológico predominante, el cual consiste en transformar la estructura de los órganos decisivos, al tiempo que se va dando la recuperación del país.

Ante esta situación, el Presidente Salinas propone, un nuevo proyecto político-económico que conduciría por una senda más viable y confiable a la economía de la nación. A su vez, propone la Reforma del Estado como necesaria para llevar a cabo su proyecto y modernizar al país.

La Reforma del Estado se justifica por el surgimiento de un nuevo contexto, tanto externo como interno, que obliga a una serie de cambios para responder a los retos que implicaba. Al respecto, Jesús Reyes Heróles en 1991 nos dice, que "El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquiere modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la Economía Internacional, así como de los sistemas políticos del mundo, sobre todo en Europa Central y en América Latina. Otras son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación".¹

¹ Barros Horcasitas, José Luis: La Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. Edit. Flacso, México 1991, P. 39.

V.2 EL PROYECTO SALINISTA.

Este proyecto plantea la necesidad del cambio y la continuidad de las líneas ideológicas principales del régimen anterior, pero definiendo con más claridad y firmeza los trazos del Estado y de la Política Económica de tendencia neoliberal, para proyectar al país a la modernización, y donde el Estado desempeña un papel diferente en la actividad económica.

En el proyecto se establece que se debe cambiar para poder mantener la esencia de la nación. El cambio es indispensable e inevitable en el sentido de que lo demandan los diferentes sectores de la sociedad en todas las regiones del país de manera urgente; además de que la economía no debe permanecer más en el estancamiento o con inflación, sino que debe integrarse a la economía mundial a través del proceso de globalización que conlleva la apertura económica que permita lograr crecimiento económico con estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, y con equidad que ayude a elevar el nivel de vida de la población.

Dicho proyecto se sintetiza en tres acuerdos nacionales, los cuales conforman el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y que son:

- **El Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática.**
- **El Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad.**
- **El Acuerdo de Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.**

Los lineamientos de acción para el sexenio salinista serán los siguientes: el estricto control de las finanzas públicas para obtener un equilibrio; una política de ingresos que permita la distribución del ingreso nacional; una política de gasto dirigida a los sectores prioritarios; mayor eficiencia del Sector Público; política de negociación con el exterior; y el fortalecimiento de la concertación social basada en los lineamientos del gobierno.

Para llevar a cabo este proyecto se plantea la Reforma del Estado mexicano y de sus relaciones con la sociedad, mediante el cual se pretende reducir el tamaño del Estado para fortalecerlo en su capacidad de respuesta, en esta perspectiva el Estado "debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía, en lo interno debe ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad".²

La Reforma del Estado sugiere explícitamente cambios en todos los terrenos de la vida nacional, en su relación con la sociedad, en su papel con la economía, en su integración con el mundo, en sus principios políticos y en casi todas sus actividades de desarrollo. De esta manera la reforma estatal se expresó en Reforma Económica, Reforma Social y Reforma Política.

² Salinas de Gortari Carlos: Reformando al Estado, Nexos No. 127, p. 27, 1990.

El objetivo general en materia de actividad económica para la Administración Salinista, consiste en recuperar el crecimiento y mantener la estabilidad macroeconómica a partir de la Reforma del Estado.

La estabilización y configuración de nuevas bases para el crecimiento sostenido fundamentan la forma en que se define e integra la Política Económica.

En este sentido el saneamiento de las finanzas públicas es una prioridad fundamental, en tanto que la magnitud del déficit determina los márgenes para estabilizar la economía. En apoyo a ello, juega un papel central la reducción del gasto programable, la casi total desaparición de subsidios (sobre todo los financieros), así como la venta de empresas paraestatales, el cierre y la racionalización de las ya existentes, que en conjunto contribuyen a fortalecer el balance primario de las finanzas públicas.

Otro elemento importante de la política económica es la liberación comercial, orientada a inducir la eficiencia microeconómica de las empresas y a consolidar la estabilidad a través del arbitraje de los precios mundiales sobre los precios internos.

El conjunto de políticas mencionadas tiene gran coherencia con el predominio ideológico neoliberal el cual conformó el elemento discursivo que sustenta la política oficial utilizada en esa administración; sin embargo, las condiciones reales han conllevado a obtener resultados no tan óptimos como se esperaban.

En cuanto al aspecto discursivo, se establece la necesidad de impulsar la transición del Estado Propietario hacia un Estado Solidario y promotor del diálogo y la concertación en el marco de una nueva cultura política; es decir, el Estado Solidario no ampara protecciones ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor. El Estado justo consolida sus obligaciones en sectores estratégicos, usa el gasto público para abrir oportunidades y para mitigar efectos que dejó la crisis y los que ocasionará el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo.

V.3 LA REFORMA DEL ESTADO A PARTIR DE LA DESINCORPORACIÓN PARAESTATAL.

La desincorporación de entidades paraestatales forma parte de un conjunto de reformas económicas, que unidas a la reforma fiscal, financiera, la reorganización de la deuda, la apertura comercial y la desregulación entre otras, conforman lo que se ha denominado la Reforma del Estado.

El proceso de desincorporación de empresas paraestatales se considera prioritario puesto que es el instrumento de política económica mediante el cual se van a reducir las actividades del Estado, en consecuencia se limita su intervención

en las diversas ramas de la economía, ya que en 1982 el Estado participaba en 63 de las 72 ramas de la actividad económica; en 45 de ellas lo hacía de manera intensiva a través de sus 1,155 entidades paraestatales.

A lo largo de 10 años mediante el proceso de desincorporación paraestatal el Sector Público se retiró completamente de 30 ramas de actividad económica, fundamentalmente de las que se encuentran clasificadas en la división de minería e industria manufacturera".³

Lo anterior, no significa que el Estado se esté debilitando ni que esté renunciando a regular y a conducir el desarrollo nacional, por el contrario asume un nuevo perfil; el de un Estado que se fortalece y promueve, estimula y fomenta a la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, y que a su vez éste se dedique con mayor énfasis a las áreas económicas estratégicas y prioritarias.

Una vez reconocida la necesidad de fortalecer al Estado a partir de su Reforma en cuanto a su intervención en la economía, se continúa con su proceso de adelgazamiento. Las políticas básicas para ese fin, consisten en profundizar la desregulación y la privatización; asimismo, se instrumentarán las medidas que conduzcan a aplicar la Ley de Entidades Paraestatales (en la cual se establecen las bases para la regulación, organización, funcionamiento y modernización del Sector Paraestatal, para otorgarle una mayor autonomía de gestión) y en el Programa de Modernización para la empresa pública (que comprende entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, refiriéndose en primer tipo a aquellas que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectaran de manera directa la soberanía de la nación y estuvieran relacionadas con los recursos no renovables, con servicios públicos o con la infraestructura de otras actividades económicas. En cuanto al segundo término, son aquéllas que otorgan un amplio beneficio social, para lo cual requieren atención especial, como son los servicios de salud, vivienda, educación y así como actividades de desregulación y abasto de productos básicos).

Entre los objetivos prioritarios del Programa de Desincorporación podemos mencionar los siguientes:

- Fortalecer las Finanzas Públicas.
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del Sector Público, en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promover la productividad de la economía transfiriendo parte de esa tarea al Sector Privado.

³ Jacques Rogozinski: La Privatización de Empresas Paraestatales. México, 1993, Edit. FCE, la Edic. p. 117.

- **Mejorar la eficiencia del Sector Público disminuyendo el tamaño de su estructura.**

Respecto a lo anterior, los argumentos oficiales para continuar con la Reforma del Estado son:

- **La restricción de divisas, la austeridad del gasto público, la confianza económica asociada a la privatización para la inversión privada nacional y extranjera y, los propósitos de justicia social.**

La política definida a seguir respecto a lo anterior consiste en estrategias como:

La profundización de la privatización de empresas grandes como TELMEX, SICARTSA y 53 empresas que incluyen mineras, azucareras, pesqueras y de bienes de capital.

Abrir al capital extranjero la venta de empresas como medio específico para atraer inversión extranjera directa.

Crear nuevos y sofisticados mecanismos financieros para realizar la transferencia de activos por tratarse de operaciones de gran importancia.

Reducir el campo de acción a ciertas empresas, por ejemplo CONASUPO, mediante la venta de parte de algunas de las áreas o actividades que la conforman o desempeñan, y eventualmente introducir esquemas de subcontratación con el sector privado de actividades que tradicionalmente realizaba el sector público.

Reestructurar la política de precios de las empresas de acuerdo con criterios más apegados al mercado. Como en el caso de las reformas a las tarifas del CFE y TELMEX.

Aplicar aquellas medidas de la Ley de Entidades Paraestatales para permitir avanzar en la ampliación de los márgenes de autonomía administrativa y financiera, según la política de desregulación y liberación de distintos ámbitos económicos como son: precios, regulaciones administrativas, subsidios, etc.

Desde el inicio de su gestión el presidente Salinas de Gortari busca impulsar el crecimiento, y eliminar la inflación y el déficit fiscal. En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen con claridad los criterios bajo los cuales se llevará a cabo el Proceso de Desincorporación de entidades paraestatales a partir de 1989 y son los siguientes:

- **Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar por**

razones de mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias de Gobierno.

- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.
- Se transferirán a los Gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo y se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

De esta manera se reconocen diferentes rutas de la desincorporación estatal, la venta, la liquidación, la transferencia a otros sectores, la fusión entre una o más entidades, la extensión y el cierre. De estas vías la venta o privatización (Proceso que dio inicio en 1985, bajo la responsabilidad de la SHCP) en el primer trienio salinista, es la que tiene mayor significado ya que para diciembre de 1991 representa el 50.8% del total de los procesos mencionados (ver gráfica 8).

En Octubre de 1990 se crea la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, como área específica dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo el proceso de venta, el cual se encargaría de considerar los factores que deben tomarse en cuenta para vender una empresa, apegado al marco jurídico y normativo que lo sustenta.

Mediante este proceso se busca que el Estado actúe eficientemente en el crecimiento con equidad, y que también participe la sociedad civil; es decir, se busca un redimensionamiento cualitativo del papel del Estado en la gestión económica.

Este proceso de redimensionamiento del Estado, es decir, la reducción de su tamaño, conduce a la disminución de sus empresas, programas, empleados, gastos, etc. Así como a modificar su proceso de toma de decisiones y su implementación de políticas.

Mediante este proceso se inician los primeros cambios para la organización de funciones del Estado con la finalidad de fortalecerlo, para que de esta manera se convierta en una institución con menos actividades pero más eficiente en cuanto a su gestión de rectoría económica.

En el marco del cambio en general, la economía nacional busca transitar por la vía de un nuevo modelo económico con menor intervención estatal, considerando que su participación en el proceso globalizador que vive el mundo, exige mayor eficiencia en la productividad para ser competente con el exterior, y que la

inversión motor fundamental de la actividad económica, debe estar encabezada por los inversionistas privados, y ya no por la inversión pública.

Este nuevo modelo requiere promover el crecimiento a partir de un sector privado eficiente, que retome los espacios que el Estado deja, y que a la vez lo reemplace del papel protagónico que ha venido desempeñando en los procesos económicos y sociales.

En México, la inversión ha tenido como agente fundamental al Estado, una economía abierta en los términos de globalización presente, no puede tener a la inversión pública como elemento predominante en los procesos de inversión; por lo tanto, es indispensable la expansión y eficiencia de los agentes no estatales para garantizar los ritmos y niveles de competitividad que reclama el nuevo contexto nacional e internacional.

Es precisamente el proceso de desincorporación estatal que da cabida a la inversión privada y a su vez, reduce las actividades del Estado lo que permite una reorganización de éstas y da una nueva orientación al papel del Estado como promotor de la justicia social. Esto afirma el planteamiento neoliberal que considera a la Reforma del Estado como tránsito de la esfera pública a la esfera privada a partir de 1989.

Así, ante las perspectivas del establecimiento de un futuro tratado de libre comercio, la venta de empresas paraestatales adquiere gran importancia, por lo que puede representar que el sector privado asuma con eficiencia y competitividad los procesos productivos.

Entre los compradores de las empresas destaca el sector privado nacional, el cual representa más del 60% del total de los compradores. Alrededor del 11% de las ventas han tenido como destinatario a empresarios individuales, muchos de ellos antiguos dueños de las empresas.

Aunque la venta de empresas paraestatales ha tenido como principal objetivo a los inversionistas nacionales, su participación ha venido disminuyendo, ya que, en 1989 más del 75% de los compradores eran inversionistas nacionales sin embargo para 1991 representaba sólo un 67% del total. (ver gráfica 9).

La explicación a esta reducción se centra en dos puntos:

- 1. Las ventas no se dieron con todas las condiciones y ventajas que esperaban ciertos grupos de inversionistas, y**
- 2. El Estado compitió consigo mismo al lanzar a la venta, empresas del Sector Paraestatal, al mismo tiempo que las entidades de la banca nacionalizada, que**

tienen como compradores a los mismos inversionistas que de manera individual o grupal podían comprar las empresas públicas.

Aunque la venta de empresas no ha sido un elemento de especial relevancia en la captación de inversión extranjera a lo largo de este proceso de privatización, los inversionistas extranjeros han representado cerca del 6% de los compradores.

Al respecto, las empresas que adquirió el capital extranjero fueron aquéllas que les permitirían fortalecer sus cadenas productivas y contar con mayor utilidad y competitividad en sus mercados. Estas inversiones fueron realizadas directamente por el capital externo o asociado con capital nacional. Un ejemplo que ilustra lo anterior, es la venta de acciones de TELMEX al grupo Carso, asociado con la Southwestern Bell y con France Cable y Radio, quienes además adquirieron las siguientes empresas: Construcciones Telefónicas; Construcciones y Canalizaciones; Canalizaciones Mexicanas; Anuncios en Directorios Telefónicos; Compañía de Teléfonos Bienes Raíces, etc. Lo que colocó a este grupo de inversionistas en una posición monopólica puesto que con estas adquisiciones quedó garantizado el control de esta actividad.

Otro sector que acudió a la venta de empresas paraestatales fue el Sector Social, compuesto por asociaciones gremiales y corporativas de trabajadores, el cual llegó a representar el 25% de los compradores de dichas entidades. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social (ANESIS), que estaba conformada por inversionistas diversificados en los sectores más dinámicos y rentables de la economía. El 35% de sus empresas se ubican en el sector comercio, el 27% en el sector transporte, el 13% en la industria manufacturera, y que además tiene empresas en casi todos los sectores económicos. (ver gráfica 10)

Por otro lado, la renegociación del pago de la deuda, se constituyó en parte fundamental de la Reforma del Estado, y se inició en diciembre de 1988, por instrucciones del Presidente Carlos Salinas de Gortari. De inmediato, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inició el proceso de negociación con los distintos acreedores internacionales, con la finalidad de disminuir el déficit externo a partir de la disminución del pago de intereses.

Los objetivos principales de dicha negociación buscaban abatir la transferencia neta de recursos al exterior para que de esta manera la economía creciera en forma sostenida; reducir el valor de la deuda acumulada hasta esa fecha; así como asegurar los recursos nuevos que se requieren para impulsar el crecimiento sostenido, y con esto evitar la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales; y por último, disminuir el valor real de la deuda, es decir, que sea cada vez menos su proporción respecto al Producto Interno Bruto.

La negociación de la deuda implicó la realización de acuerdos con la Banca Internacional y con otros grupos acreedores como son: El FMI, BID, BM y el denominado Club de París (que reúne a países acreedores). A partir del 30 de mayo de 1989 México alcanzó un acuerdo importante con el Club de París, mediante el cual, los gobiernos acreedores establecieron el compromiso de mantener la cobertura de crédito a favor de México, y ofreciéndole disponibilidad de financiamiento para las importaciones que requiriese la economía mexicana, en la ruta de la recuperación del crecimiento.

Otro aspecto de la Reforma del Estado tiene que ver con el proceso de liberación y re inserción de la economía mexicana con el exterior (apertura económica); en un primer momento se estableció la derogación y eliminación de la política de permisos previos de importación, la cual fue sustituida por una política de bajos aranceles. Esta modificación a la política arancelaria se implanta como paso previo al ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), y a la firma del Tratado de Libre Comercio con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.

V.4. LOS LOGROS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN CUANTO A SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA.

En primer lugar mediante el proceso de desincorporación paraestatal se inician los cambios hacia la reorganización de las funciones del Estado, ya que al redefinirse su campo de acción (intervención directa en la economía), se busca orientar sus funciones principales a la atención de las demandas de la población más necesitada.

Para ello gran parte de los recursos obtenidos de la venta de las empresas es destinado a través del Programa Nacional de Solidaridad a los sectores sociales de mayor pobreza y a los lugares más apartados, mediante programas de salud, educación, alimentación y vivienda, etc. Para 1990 el 58.7% de los recursos de este programa es destinado a actividades de beneficio social.

De esta manera el Estado pretende dar más a quienes menos tienen, es decir, desempeñar su papel de promotor de la justicia social. Sin embargo, respecto a esto, hay mucho que cuestionar como se explica más adelante.

Por otro lado, la menor intervención estatal en la economía, amplía generosamente el margen de acción al sector privado para asumir el papel principal como promotor de la inversión. En relación a esto, se implantan estrategias para desarrollar un sector productivo competente en el mercado externo.

Lo anterior, se da en el contexto de una mayor apertura económica, que tiene como punto culminante la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, dentro de la estrategia de insertar la economía nacional a la esfera económica internacional.

De esta manera la inversión del sector privado como elemento predominante garantiza los ritmos y niveles de competitividad que reclama al nuevo contexto nacional e internacional.

A partir de ello, se pretende que el papel del sector privado sea de promotor principal del crecimiento económico a un ritmo sostenido. Así mismo, la reducción del gasto público debido a la desaparición de los subsidios (sobre todo los financieros) y la venta de las empresas, contribuye a fortalecer el saneamiento de las finanzas públicas.

Con todas las medidas de política económica señaladas, el Estado queda inmerso en la necesidad del cambio para responder a los retos que implica la integración económica con eficiencia productiva.

A nivel interno, este proceso de desincorporación de empresas paraestatales - que permite la participación del capital extranjero en la compra de este tipo de activos-, busca la obtención de recursos a partir de la venta para destinarlos a actividades con eminente sentido de beneficio social. De esta manera el Estado pretende pasar de ser benefactor, a promotor de la justicia social.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo estudiado, podemos concluir que con el proceso de reforma, el Estado Mexicano redefine su participación en la economía, sobre una base teórica característica del paradigma neoliberal. Este proceso de modificación estructural pretende superar la obsolescencia e inoperancia de los modelos económicos basados en los esquemas Keynesianos, y en particular los que tienen como premisa mecanismos de redistribución de la riqueza. Las políticas económicas que impulsa este modelo, requieren la participación del Estado como garante de la libertad del mercado. Es decir, requiere que el mercado sea el espacio donde se determine libremente la asignación de los recursos sociales.

En el aspecto económico la Reforma Estatal, mediante la desincorporación de entidades paraestatales, busca eliminar el cúmulo de actividades que absorben la atención del Estado, y como consecuencia se disminuye su participación en la economía. De esta manera fortalece su capacidad de gestión, para atender con eficiencia las demandas de la sociedad.

La necesidad de reformar al Estado Mexicano responde al momento histórico que prevalece en lo interno del país y a la gran influencia que impone el entorno internacional. La nueva dimensión que el Estado ha adquirido se aprecia a partir de la transformación del modo de operar de las estructuras económicas. Las modificaciones a los principales Artículos de la Constitución Política del país, (3º, 4º, 25º, 26º, 27º, 28º, entre otros), pone de manifiesto el nuevo criterio ideológico que se requería imponer legalmente para que las medidas adoptadas prevalecieran.

Aquí es importante señalar que dentro de los cambios que requiere la adopción de los principales lineamientos del modelo neoliberal, está el de la libertad de los factores de la producción para contratarse y ser contratados en el mercado, por lo tanto todavía queda pendiente la modificación al Artículo 123 de la Constitución que establece la regulación laboral del Sistema y los derechos que les otorga la Ley a los trabajadores. En una economía neoliberal el mercado de trabajo estaría regido por el libre juego de la oferta y la demanda.

En la práctica, los resultados del proyecto económico que se impulsó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari son un tanto contradictorios, pues si bien es cierto que se lograron resultados favorables en el aspecto macroeconómico, también lo es que el modelo trajo consigo repercusiones sociales negativas como son el desempleo, y el bajo poder adquisitivo entre otros. Esta situación aumentó el índice de pobreza de la mayoría de la población, no obstante los esfuerzos por promover el bienestar social a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual sólo ha servido de paliativo para menguar de alguna forma esas repercusiones ya que el combate a la pobreza está más que nada en

proporcionar un empleo digno a la población, que le permita percibir un salario con el cual pueda vivir.

La verdadera dimensión de lo alcanzado está aún en la entraña del tiempo, aunque es pronto para estudiar los acontecimientos que sucedieron en el período 1989-1994, no pueden pasar inadvertidos puesto que estos cambios nos conducen a un nuevo entorno. Mucho de lo que se hizo en este período tendrá repercusiones en los años por venir.

Con la Reforma del Estado se da el tránsito del Estado Propietario y asistencial a un Estado Liberal Social, que promueve, promueve y regula la actividad económica con una marcada orientación liberal. La idea de organización social expresa la readecuación de su pasado benefactor y transforma su facultad de Rectoría Económica, renunciando a su carácter de propietario de medios de producción, pero sin abandonar el control sobre el destino de la Economía Nacional.

Al final del sexenio este proceso queda seriamente cuestionado precisamente porque la mayoría de los mexicanos se sacrificaron en la medida directamente proporcional en que una minoría nacional y extranjera se beneficiaba a niveles increíbles.

Por último, es importante mencionar que los propósitos del gobierno del presidente Salinas estaban orientados en los hechos, a favorecer a unos cuantos empresarios nacionales. Esta aseveración queda plenamente documentada al analizar quiénes fueron los beneficiarios de la venta de las empresas públicas más importantes; que en contraste a la pequeña y mediana empresas no tuvieron un programa rector que les permitiera protegerse de los efectos del ajuste económico.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Aguilar M., Alonso y Carmona Fernando: México Riqueza y Miseria. Colección los grandes problemas nacionales. México, 15a., Edición, Ed. Nuestro Tiempo, p. 270.
- ◆ Aguijar Camín Héctor: Después del Milagro. México, 1989, 3a., Edición, Ed. Cal y Arena, p. 297.
- ◆ Aguilar Villanueva, Luis Fernando: Cambios en la Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. México, 1991, Ed. Colegio de la Frontera Norte.
- ◆ Angeles, Luis: Reforma del Estado y los Argumentos. Perspectivas de la Modernización Política. México, 1990, Ed. PRI, p. 221.
- ◆ Alonso Jorge y Aziz Alberto: El Nuevo Estado Mexicano. Tomo I, Estado y Economía de México, 1ra. Edición, Ed. Nueva Imagen. p. 301.
- ◆ Aziz Nassif, Alberto: El Estado Mexicano y la CTM. México, Ed. la Casa Chata, p. 345.
- ◆ Barros Horcasitas, Hurtado Javier. Transición a la Democracia y Reforma del Estado de México. México, 1991, 1ra. Edición, Ed. Flacso, p. 375.
- ◆ Cordera Rolando y Tello Carlos: La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones de Desarrollo. México 10 Edición, E. Siglo XXI, p. 200.
- ◆ Clauss Offe: Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid. Ed. Alianza, versión Española de Antonio Escochado.
- ◆ Cuevas Perus, Marcos: Contribución a la Historia del Pensamiento Económico Rentismo, Neoliberalismo y Crisis. México, 1986, 2da. Edición, Ed. Porrúa, p. 442.
- ◆ García Pelayo, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Madrid, 1987, 2da. Edición, Alianza, p. 224.
- ◆ González Tiburcio, Enrique: Reforma del Estado y Política Social: Aspectos Teóricos y Prácticos. México, 1991, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, p. 227.

- ◆ **González Casanova, Pablo:** El Estado en América Latina. Teoría y Práctica. México, 1990, Ed. Siglo XXI.
- ◆ **Habermas, Jürgen:** Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. México, Ed. Amorrortú.
- ◆ **Hansen, Roger D.:** La Política de Desarrollo del Estado Mexicano. México, Ed. Siglo XXI. p. 256.
- ◆ **Heller, Herman.** Teoría del Estado. México, Ed. F.C.E., 1985, p. 315.
- ◆ **Jacques Rogozinski.** La Privatización de Empresas Paraestatales. México, 1993, Ed. FCE, 1ra. Edición, p. 117.
- ◆ **Poulantzas, Nicos:** Poder Político y Clases Sociales en le Estado Capitalista. México, 1989, Ed. Siglo XXI.
- ◆ **Puga, Cristina. (Et Al)** Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983. México, 1991, Tomo III, Cuarta Edición, Ed. El Caballito.
- ◆ **Rivera Ríos, Miguel A.:** Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano en los 80s. México, 1989, Ed. Era.
- ◆ **Saldivar, Américo.** Ideología y Política de Estado Mexicano. México, 1988, 6ta. Edición, Ed. Siglo XX, p. 256.
- ◆ **Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro:** El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. 1988, 22 Edición, Ed. Siglo XXI, p. 344.
- ◆ **Secretaría de Programación y Presupuesto:** Reestructuración de las Finanzas Públicas. México, 1988, 1ra. Edición. Ed. FCE, p. 109.
- ◆ **Villarreal, René:** Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Racionalización o Privatización? México, Ed. Diana, p. 219.

HEMEROGRAFIA

- **Nexos, Nos. 138, 144, 146, 157, 158, 183, Dir. Héctor Aguilar Camín, Mensual.**
- **Examen, Nos. 3, 4, 5, 8, 11, 18, 33, Dir. Roberta Lajous, Mensual. Ed. Comité Ejecutivo Nacional del PRI.**
- **El Cotidiano, Nos. 27, 28, 32, 44, 46, 50, Dir. Gustavo A. Chapela Castañares, UAM.**
- **Revista Sociológica No. 19.1 Dir. José Othón Quiroz, UAM.**
- **El Nacional, Dir. José Carreño Carlón, Suplemento de Política Económica, 21 Nov. 1989 y 27 de Nov. 1991.**

ANEXO ESTADÍSTICO

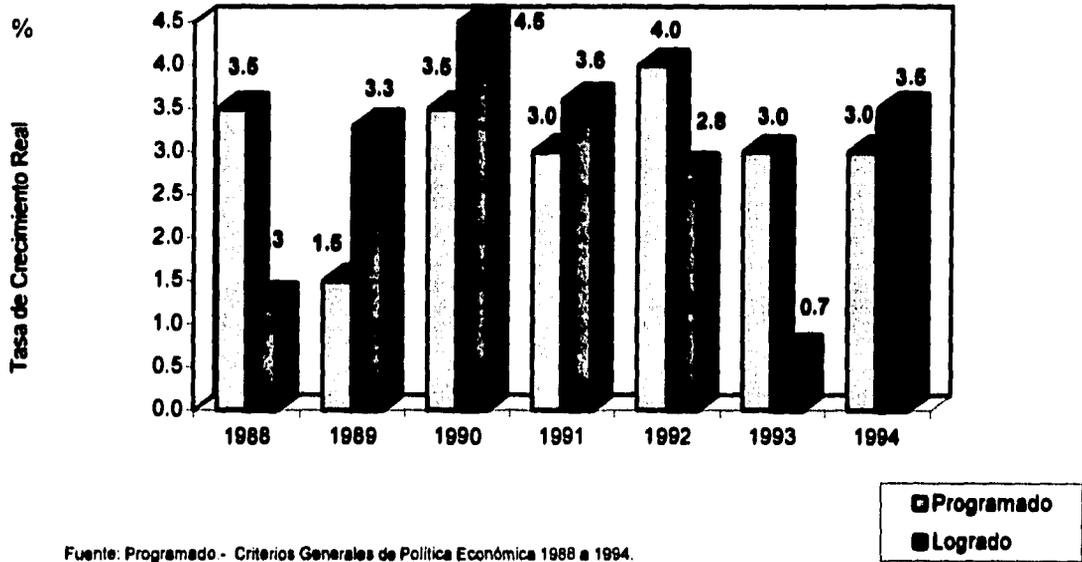
METAS Y LOGROS DE LA POLITICA ECONOMICA, 1988-1988

VARIABLES ECONOMICAS	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO	PROGRA- MADO	LOGRADO
PRODUCCION E INVERSION	TASAS DE CRECIMIENTO REAL													
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.5	1.3	1.5	3.3	3.5	4.5	3.0	3.6	4.0	2.8	3.0	0.7	3.0	3.5
INVERSION TOTAL	13.0	5.8	3.3	6.4	10.6	13.1	4.5	8.1	9.9	13.9	7.9	1.6	5.5	9.9
INVERSION PUBLICA	10.0	-4.2	-5.2	3.6	10.5	12.7	n.d.	-4.4	5.0	-6.6	-3.6	-3.4	1.5	9.5
INVERSION PRIVADA	14.5	10.2	7.2	7.5	10.7	13.3	n.d.	12.7	11.4	20.4	11.0	2.6	6.4	10.0
PRECIOS	VARIACION PORCENTUAL DIC-DIC													
PRECIOS AL CONSUMIDOR	95.0	51.7	18.0	19.7	15.3	29.9	14.0	18.8	9.7	11.2	7.0	7.7	5.0	7.0
FINANZAS PUBLICAS	PARTICIPACIONES EN EL PIB (%)													
BALANCE FINANCIERO	-18.5	-12.5	-8.4	-5.6	-1.6	-3.9	-1.9	-1.5	0.8	0.5	1.7	0.7	0.0	-0.3
BALANCE OPERACIONAL	-3.2	-3.6	-1.6	-1.7	-2.5	1.8	1.8	2.9	2.9	3.0	2.1	1.5	0.5	0.5
BALANCE ECONOMICO PRIMARIO	5.4	8.1	6.7	8.6	10.2	7.8	6.9	5.5	6.0	5.9	4.8	3.9	2.6	2.6
PAGO DE INTERESES	21.4	17.7	11.4	13.1	10.4	9.8	7.9	5.6	4.2	4.2	3.1	3.1	2.8	2.6
INGRESOS PRESUPUESTALES	29.8	28.7	25.6	27.5	30.7	27.5	27.7	26.2	26.4	26.0	25.4	25.4	-24.4	25.5
GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	22.0	19.0	18.8	17.4	18.3	17.1	18.2	17.2	17.6	17.5	18.1	18.4	19.2	25.5
SECTOR FINANCIERO	VARIACIONES PORCENTUALES REALES DIC-DIC													
TIPO DE CAMBIO	0.2	-23.2	-3.8	1.6	2.6	-7.2	-3.3	-7.2	-2.0	2.5	n.d.	-0.3	n.d.	71.4
AHORRO FINANCIERO	12.7	4.4	0.0	29.7	14.1	14.5	8.2	12.2	4.3	8.8	5.0	18.9	12.0	17.1
FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO	5.1	24.3	3.5	67.4	18.3	28.4	14.0	31.5	20.2	33.1	12.3	17.3	17.0	n.d.
SECTOR EXTERNO	MILLONES DE DOLARES													
CUENTA CORRIENTE	682.0	-2,901.0	-4,818.3	-5,449.3	-4,292.0	-6,349.0	-6,134.0	-11,061.0	-12,987.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
IMPORTACIONES (TOTALES)	13,084.0	28,082.0	20,737.5	34,766.0	24,958.0	41,593.0	31,574.0	49,966.0	41,643.0	61,129.0	n.d.	66,367.0	n.d.	79,346.0
EXPORTACIONES NO PETROLERAS	14,500.0	23,980.0	15,984.2	27,295.0	16,677.0	30,607.0	19,085.0	34,521.0	20,952.0	37,869.0	n.d.	44,468.0	n.d.	53,437.0
VOLUMEN DE PETROLEO (*)	1,300.0	2,506.6	1,250.0	2,513.3	1,230.0	2,548.0	1,360.0	2,875.8	1,385.0	2,667.7	1,371.7	2,673.4	1,337.7	2,685.1
PRECIO DEL PETROLEO (**)	16.0	12.2	10.0	15.6	13.0	19.2	17.0	14.5	14.0	14.9	14.2	13.1	13.0	13.8

(*) MILES DE BARRILES DIARIOS

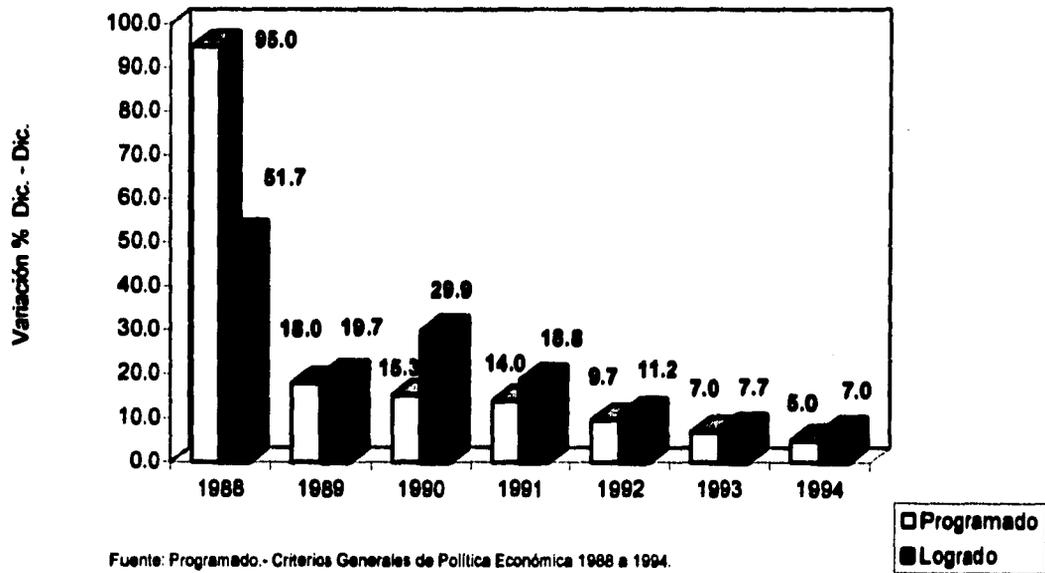
(**) DOLARES POR BARRIL

PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Programado - Criterios Generales de Política Económica 1988 a 1994.
Logrado - Cuaderno de Información Oportuna INEGI N° 267

PRECIOS AL CONSUMIDOR



Fuente: Programado.- Criterios Generales de Política Económica 1988 a 1994.
Logrado.- Cuaderno de Información Oportuna INEGI N° 267

Situación Financiera del Sector Público

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
MILLONES DE NUEVOS PESOS A PRECIOS DE 1980 1/							
BALANCE PÚBLICO 2/ 3/	-609.6	-282.9	-52.6	106.9	193.2	41.3	6.5
BALANCE PÚBLICO 4/	-609.6	-282.9	-206.7	-82.0	27.2	41.3	-17.2
BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO	394.4	432.0	562.6	488.2	498.9	220.3	159.3
BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 4/	394.4	432.0	408.6	299.4	332.9	220.3	135.6
BALANCE OPERACIONAL	-175.3	-85.1	247.9	344.6	335.9	85.9	29.5
BALANCE OPERACIONAL 4/	-175.3	-85.1	93.9	155.7	169.9	85.9	29.5
PORCENTAJES DEL PIB							
BALANCE PÚBLICO 2/ 3/	-12.5	-5.6	-1.0	2.0	3.4	0.7	0.1
BALANCE PÚBLICO 4/	-12.5	-5.6	-3.9	-1.6	0.5	0.7	-0.3
BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO	8.1	8.6	10.7	8.9	8.9	3.9	2.7
BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 4/	8.1	8.6	7.8	5.5	5.9	3.9	2.3
BALANCE OPERACIONAL	-3.6	-1.7	4.7	6.3	6.0	1.5	0.5
BALANCE OPERACIONAL 4/	-3.6	-1.7	1.8	2.9	3.0	1.5	0.5

1/ Datos deflactados con el índice de precios implícitos de PIB, 1980=100.

2/ Hasta 1992 corresponde al balance financiero, que incluye la intermediación financiera de la banca de desarrollo

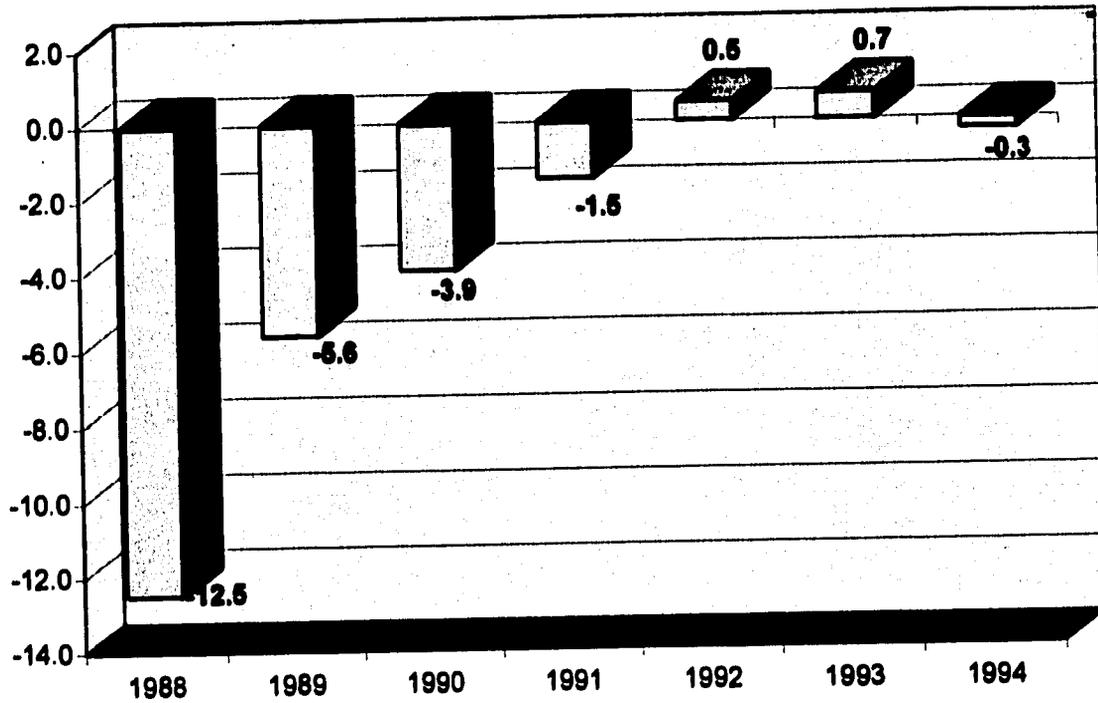
3/ Los resultados incluye para 1990 el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa; y para 1991, 1992 y 1994 los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas.

4/ Los resultados excluyen para 1990 el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa; y para 1991, 1992 y 1994 los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

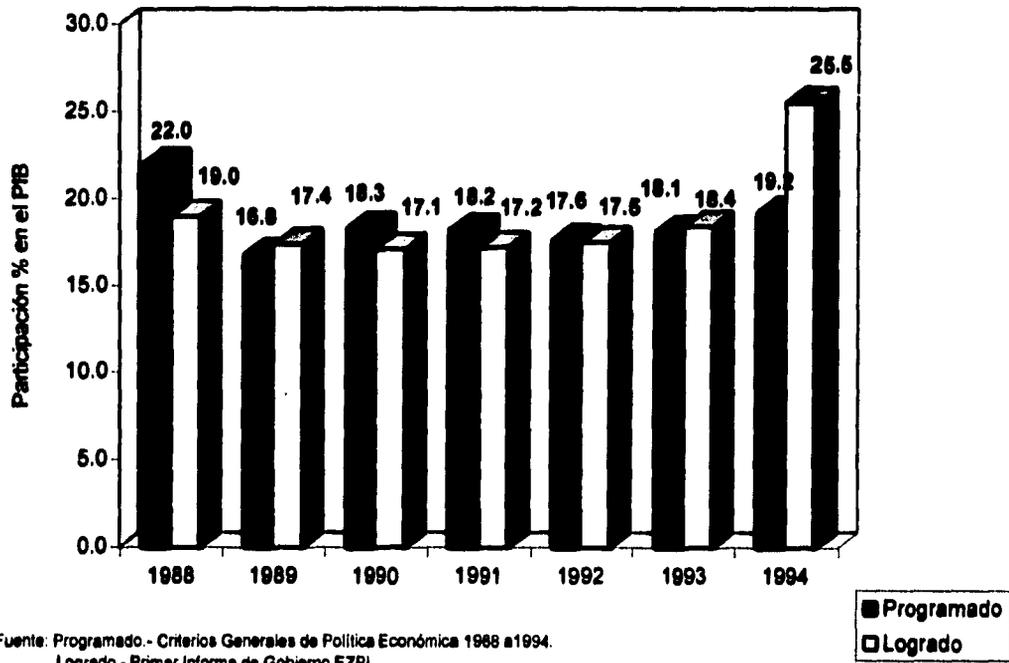
BALANCE FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

PORCENTAJE DEL PIB

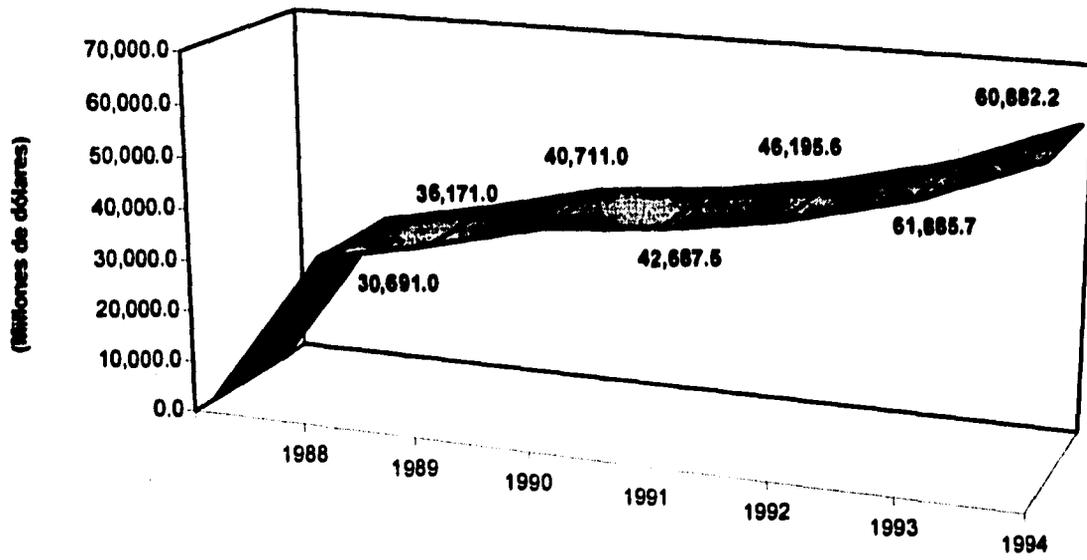


Fuente: Informe de Gobierno EZPL

GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO

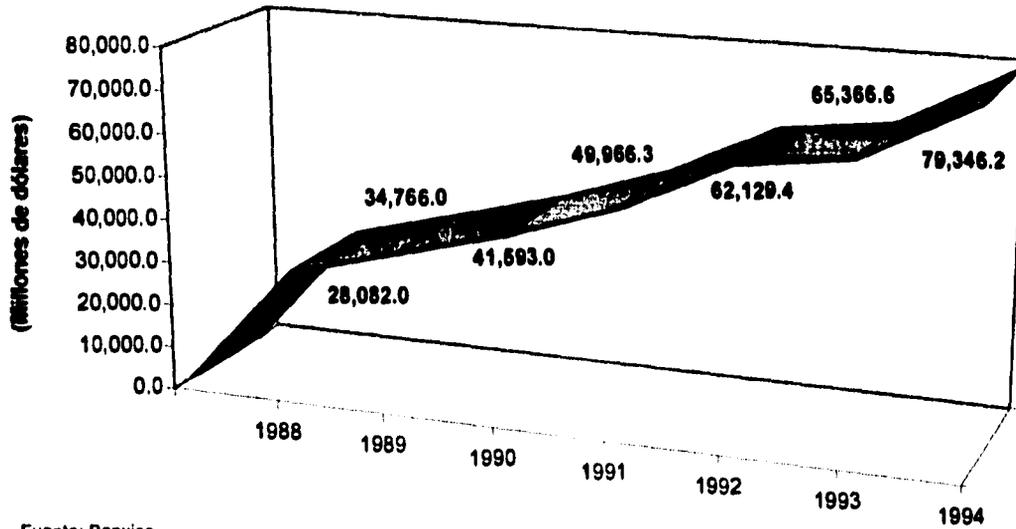


**CUENTA COMERCIAL
EXPORTACION DE MERCANCIAS
FLUJOS ANUALES**



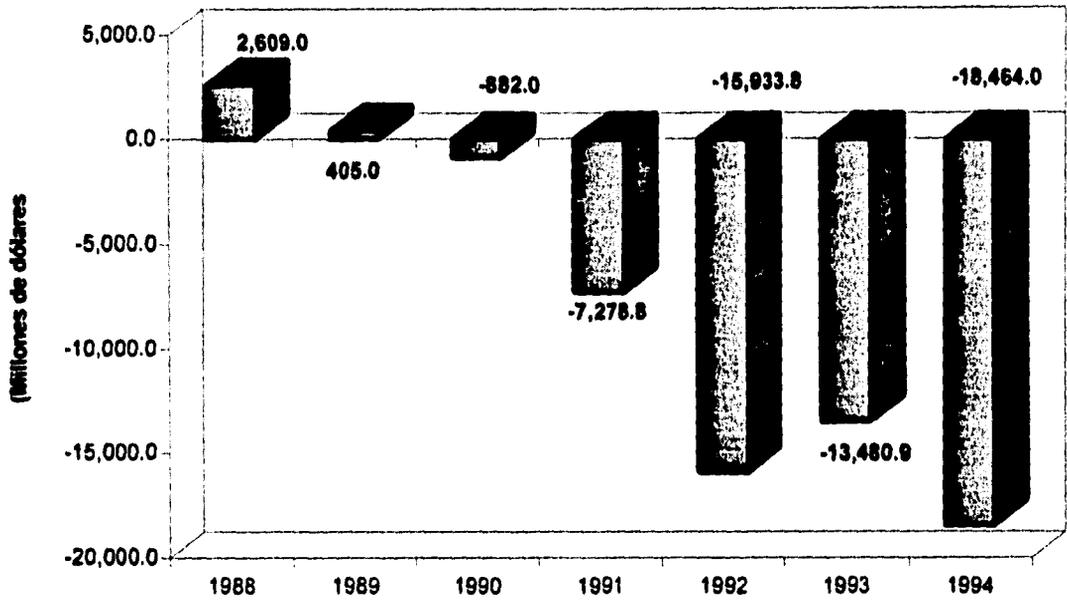
Fuente: Banxico

**CUENTA COMERCIAL
IMPORTACION DE MERCANCIAS
FLUJOS ANUALES**



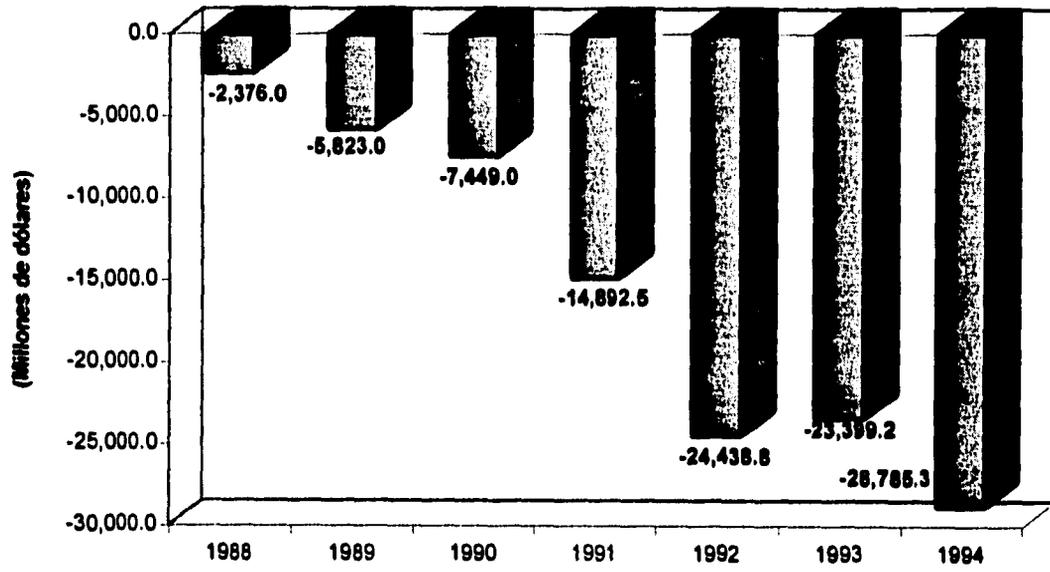
Fuente: Banxico

**CUENTA COMERCIAL
BALANZA COMERCIAL TOTAL
FLUJOS ANUALES**



Fuente: Banxico

**CUENTA DE CAPITALES
SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE**



Fuente: Banxico

DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES 1/

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ENTIDADES AL INICIO DEL PERIODO 2/	661	618	648	418	328	270	258
Reducción Neta en el Periodo	43	89	131	90	68	12	6
Procesos de desincorporación concluidos 3/	45	78	139	95	66	24	21
- Liquidación y extinción	n.d.	33	57	47	34	18	18
- Fusión	n.d.	3	7	-	6	1	-
- Transferencia a gobiernos estatales	n.d.	3	1	3	2	2	-
- Venta	n.d.	29	61	42	23	5	1
- LFEP 4/	n.d.	8	13	3	1	-	2
Creación de nuevas entidades 5/	2	7	8	5	8	12	15
Entidades al Cierre del Periodo	618	549	418	328	270	268	252
Desincorporación en proceso	204	170	138	87	53	48	37
- Liquidación y extinción	117	103	76	50	36	35	25
- Fusión	10	10	5	7	-	-	-
- Transferencia a gobiernos estatales	5	3	3	1	-	-	2
- Venta	72	54	54	29	17	13	10
Entidades vigentes	414	379	280	241	217	210	215
- Organismos descentralizados	90	88	82	78	82	82	81
- Empresas de participación estatal mayoritaria 6/	252	229	147	120	100	98	106
- Fideicomisos públicos	72	62	51	43	35	30	28

1/ En 1988 se consignan cifras del 30 de junio de 1987 al 30 de noviembre de 1988. Para 1989 son cifras del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1989. De 1990 a 1993 son cifras al 31 de diciembre. Para 1994 cifras del 1o. de enero al 30 de noviembre.

2/ No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a legislación extranjera.

3/ En 1990 se considera un proceso que en 1992 se revirtió.

4/ Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

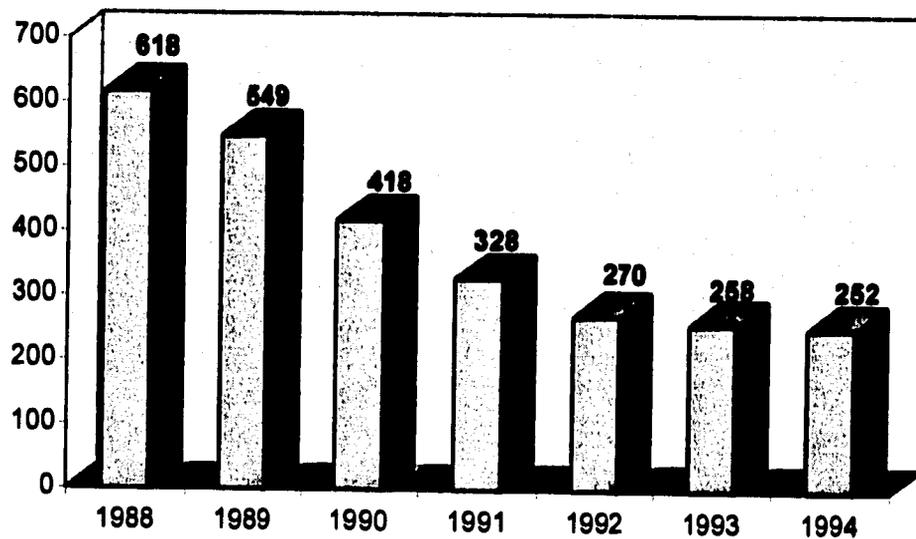
5/ Incluye la reinstalación de 5 empresas en 1988, 2 en 1992 y 1 en 1993.

6/ Hasta 1988 se incluyen las empresas de participación estatal minoritaria.

n.d. No disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo. Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

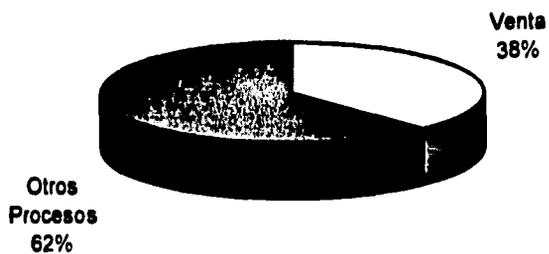
**EVOLUCIÓN ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL 1988-1994
ENTIDADES AL CIERRE DEL PERIODO**



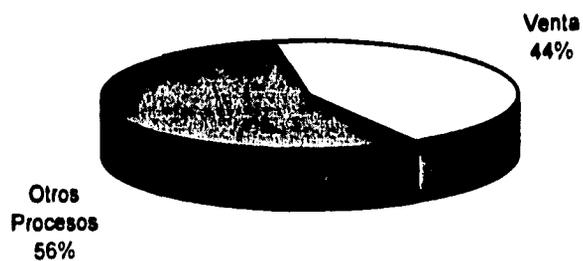
Fuente: 1er Informe de Gobierno EZPL

Venta de empresas como porcentaje de las desincorporaciones *

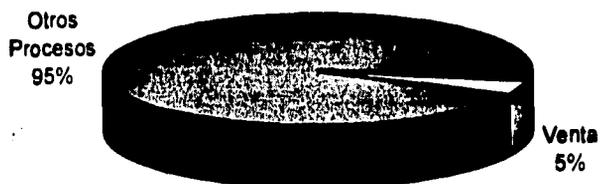
HASTA 31 DIC. 1988



HASTA 31 DIC. 1991



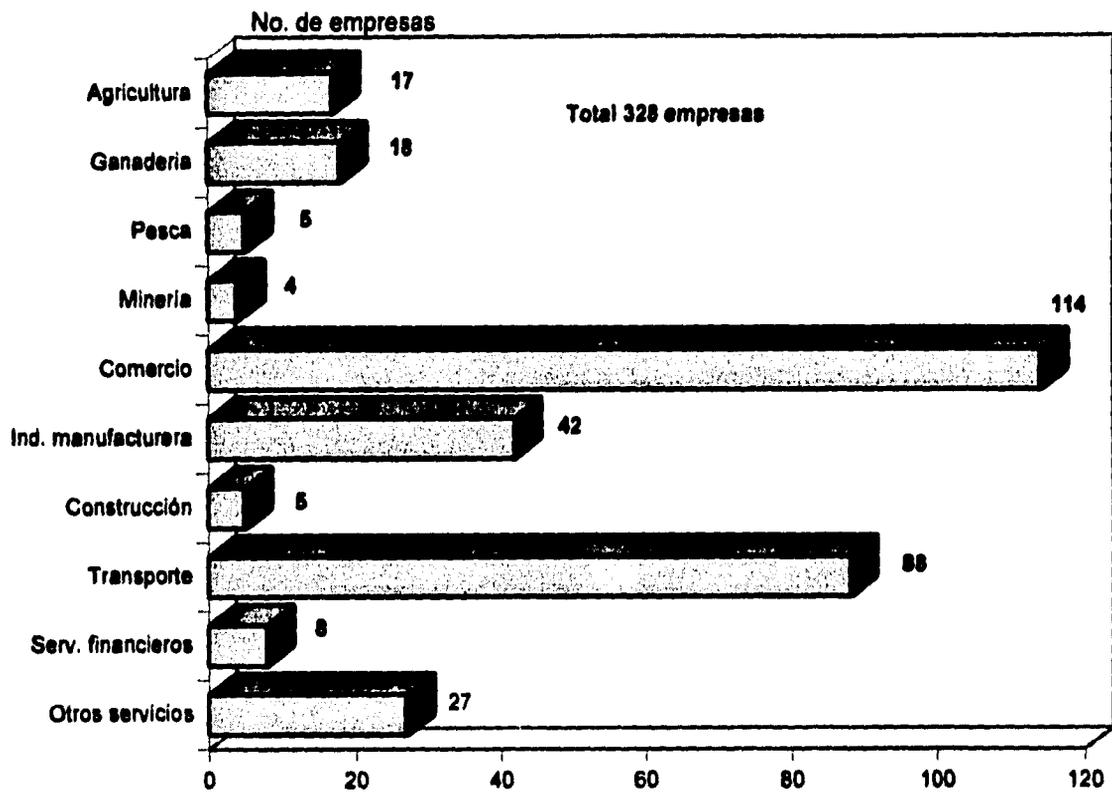
HASTA 30 NOV. 1994



* Desincorporaciones concluidas a esa fecha

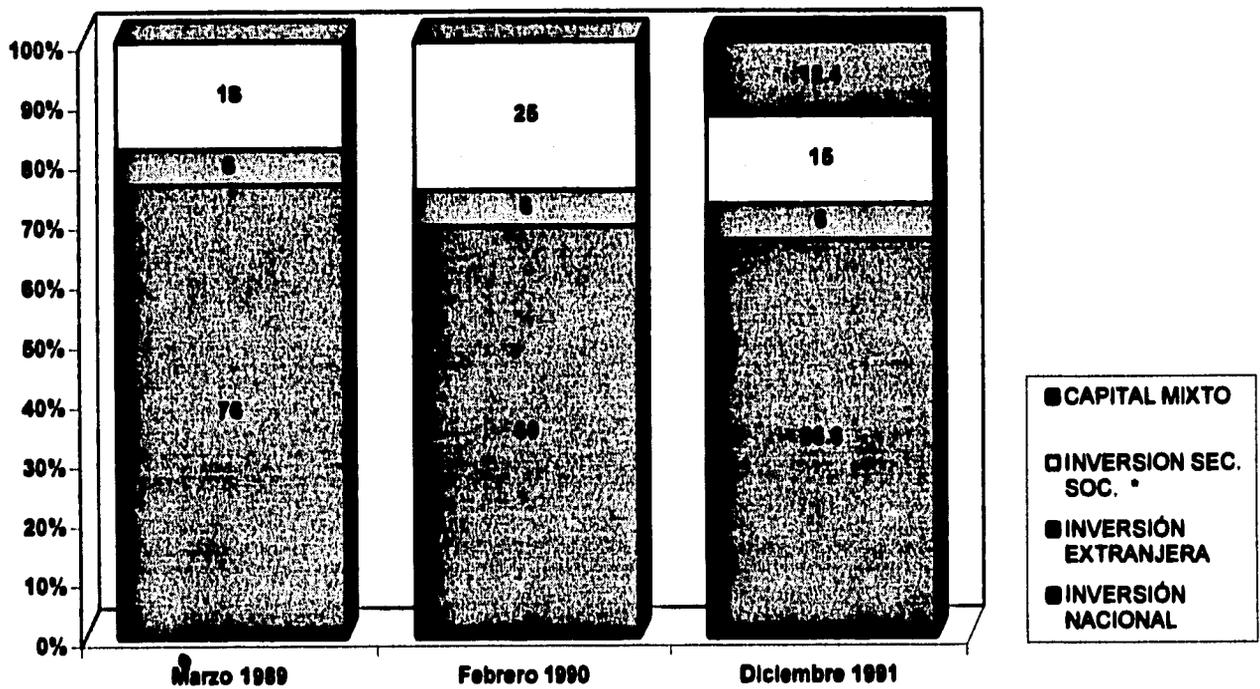
Fuente: Elaborada con datos del 1er. Informe de Gobierno, EZPL

Grupo Industrial CTM Ubicación sectorial de las empresas



Fuente: El Colidiano. Septiembre-Octubre 1992, #50

Compradores de Empresas Públicas por Tipo de Capital



* Incluye CTM, Sindicatos y Trabajadores de la Propia Empresa
Fuente: El Cotidiano, Septiembre-Octubre 1992.