



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA
GOBERNABILIDAD EN MEXICO 1982-1998



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
OCTAVIO MARCELINO HERRERA CAMPOS

285658

ASESOR: DR. MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA

NOVIEMBRE DEL 2000.





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.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente:

Al pueblo de México por la educación gratuita que recibí, sin ella, al igual que muchos mexicanos, jamás hubiera tenido la oportunidad de prepararme profesionalmente. Por ello, la educación gratuita es un derecho fundamental, que defenderemos los muchos que tenemos poco, para que siga vigente y puedan acceder a este beneficio social las nuevas generaciones que también merecen la oportunidad de construirse un futuro mejor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por materializar muchos de mis sueños y por su elevada y noble labor de formar mejores ciudadanos. A sus profesores que son en esencia la Universidad misma, ya que gracias a ellos se hace posible el proceso permanente de enseñanza, no en las condiciones más favorables, pero a pesar de ello no disminuye la calidad, el esfuerzo, la dedicación de las cátedras que imparten.

A mi amada esposa Laura, por darle luz y sentido a mi vida, por su amor, apoyo, comprensión, ternura, paciencia, desvelos, por todo, te amo bonita.

A mi madre, por su esfuerzo, fortaleza, porque sin su apoyo hoy no sería lo que soy, por su ejemplo de lucha permanente ante las adversidades de la vida, gracias gordita.

A mi padre y mis hermanos Humberto, Carmen y León, por compartir muchos momentos de la vida, por los ratos alegres y los no tanto, por haber crecido a su lado.

A mi sobrino Carlitos, por su gran enseñanza de lo que es luchar por la vida y a su sonrisa al superar todos los obstáculos que se le han presentado.

Al Dr. Miguel Ramírez Zozaya director de la tesis, por sus valiosos y sabios consejos, por su paciencia, pero sobre todo por su amistad, porque sin su apoyo y asesoría no hubiera

concluir la presente investigación. Asimismo, quiero reconocer su excelente y clara propuesta de racionalizar, a través de la Gerencia Pública, el ejercicio del poder en momentos en que no hay claridad, ni definición en la mayoría de oficinas administrativas; así también, reconocer su calidad humana y su forma de explicar de manera sencilla las cosas difíciles.

A los miembros del jurado de la presente tesis: Dr. Gabriel Corona Armenta, Dr. Antonio Rodríguez Barba, Lic. José Antonio Mendoza Aguirre y Lic. Ofelia Alvarado Domínguez, por sus comentarios y observaciones que ayudaron en mucho a enriquecer este trabajo.

A Dr. Benjamín González Roaro por su apoyo, por su ejemplo de político moderno y comprometido, por conjugar y demostrar que la política y el conocimiento no son opuestos.

A Lic. Pablo González Domínguez por su amistad, por todo su apoyo político, financiero y material en momentos difíciles, muchas gracias.

A Prof. José Luis Legaspi Balderas por todo su apoyo y amistad.

A mis amigos: Carlos, Jorge, Francisco Montiel, Francisco (pato) y Tulio Hernández (Von Justi), por las risas y enseñanzas de la vida.

INDICE

Introducción	1
CAPITULO I Reforma del Estado, gobernabilidad y Estado de bienestar	
1.1 En torno al Estado.....	7
1.1.1 Origen del Estado moderno.....	7
1.1.2 El concepto de Estado, gobierno y administración pública.....	13
1.2 La reforma del Estado.....	17
1.2.1 Lo público y lo privado en la reforma del Estado.....	23
1.2.2 Causas de la reforma del Estado.....	25
1.2.2.1 La reforma del gobierno y el redimensionamiento de la administración pública.....	28
1.2.3 Consideraciones y modalidades de la reforma del Estado.....	31
1.3.1 Interpretaciones teóricas de la gobernabilidad.....	37
1.3.2 El concepto de gobernabilidad y su graduación.....	42
1.3.3 Indicadores y condicionantes de la gobernabilidad.....	49
1.4.1 El Estado de bienestar.....	52
1.4.2 El Estado de bienestar mexicano.....	55
1.4.3 Decadencia del Estado de bienestar.....	56
CAPITULO II La aparición del Estado neoliberal y reforma del Estado en México.	
2.1 La globalización y la aparición del Estado neoliberal.....	63
2.2 El contexto general de la reforma del Estado en México.....	69
2.2.1 El contexto político.....	69
2.2.2 El contexto internacional.....	70
2.2.3 El contexto económico.....	72
2.3 El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en la reforma económica.....	75
2.4 La reforma del Estado en México.....	81
2.4.1 La reforma económica.....	85
2.4.2 Planteamiento gubernamental de la reforma económica.....	92
2.4.3 El Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL y la política social.....	103
CAPITULO III Los resultados de la reforma del Estado y su incidencia en la gobernabilidad 1982 – 1998	
3.1 Las áreas de la gobernabilidad.....	118
3.1.1 La situación en el área económica.....	120
3.1.2 La situación en el área social.....	124
3.1.3 La situación en el área internacional.....	129
3.2 Las crisis de gobernabilidad 1982–1988.....	132
3.3 Las crisis de gobernabilidad 1989–1994.....	153
3.4 Las crisis de gobernabilidad 1995–1998.....	167
Conclusiones	178
Bibliografía	184

INTRODUCCIÓN

El propósito principal de este trabajo, es describir que ha pasado con las transformaciones en materia económica en México dentro del contexto de lo que se conoció como la reforma del Estado y como incidieron esos cambios en la vida del país, sobre todo al hablar de gobernabilidad.

La reforma del Estado establece nuevas funciones a los espacios público y privado, ampliándose este último como mecanismo de desarrollo, dentro del nuevo escenario mundial; ya que la vitalidad y vigencia del Estado depende de que para el cumplimiento de sus fines, combine la necesaria vida pública en complemento con la vida privada, atendiendo a las condiciones históricas prevalecientes.

Asimismo, en este documento se desarrolla el concepto reforma del Estado, el cual se entiende como el proceso de redefinición de las relaciones entre los órganos del Estado o instituciones públicas y la sociedad, estableciendo nuevos límites y funciones de los espacios público y privado. De la misma manera se van exponiendo conceptos que se mencionan a lo largo de la tesis, tales como gobernabilidad, reforma del gobierno, Estado, entre otros.

En el caso de México el tipo de Estado anterior a los cambios emprendidos, era el Estado de bienestar mexicano, entre más nombres por los que se le conoció, por ejemplo se le llamó populista, paternalista e interventor, etc.

El Estado de bienestar mexicano se caracterizó por el uso de un gasto público elevado; la utilización del modelo de sustitución de importaciones; el manejo de una amplia administración pública centralizada y descentralizada; la dependencia de sus ingresos en gran medida de las exportaciones petroleras; la utilización de la deuda externa para financiar el gasto público; el manejo de un déficit presupuestal elevado; la dotación de un conjunto de derechos sociales de los que gozan los ciudadanos; y por último el uso de una política económica de corte keynesiano.

El Estado de bienestar fue el sustento del desarrollo económico por varias décadas, permitió el desarrollo del bienestar social y niveles altos de gobernabilidad.¹ El éxito que tuvo, se ve interrumpido por la aparición de la crisis económica mundial al inicio de los años setenta.

Es decir, la reforma del Estado pretende superar los problemas de gobernabilidad. Es por eso que el debate sobre la gobernabilidad y de la reforma del Estado comenzó en la década de los setenta y coincide con el inicio del agotamiento del Estado de bienestar. Cuando la gobernabilidad del país comienza a presentar problemas se inicia también la mención de la reforma del Estado. De esta forma se establece que las crisis de gobernabilidad propiciaron la reforma del Estado mismo.

Dentro de las causas que provocaron la reforma del Estado se encuentran: El cambio del sistema financiero internacional; los avances tecnológicos; la globalización económica; el papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; los rezagos sociales; la ineficacia en el manejo de la economía nacional; y la aparición de nuevos actores políticos y sociales.

En el caso de nuestro país, el agotamiento del Estado de bienestar y los cambios en el mundo afectaron de manera considerable la gobernabilidad, propiciando transformaciones en distintas áreas con la finalidad de superar los problemas o crisis de gobernabilidad; el área económica es la que presentó mayores problemas y en la que se introdujeron en la misma medida cambios, con el objeto de mejorar la eficacia gubernamental en esta materia.

¹ En este trabajo se entiende a la gobernabilidad como la cualidad de un Estado o comunidad política, la cual se consigue cuando los órganos del Estado o instituciones de gobierno actúan eficazmente en la solución de las demandas sociales de una manera considerada legítima. Ver página 42.

Por ello, actualmente, el Estado está reestructurando su administración pública para ponerla acorde con los cambios ocurridos, para alcanzar sus fines en un escenario cada vez más adverso en materia de gobernabilidad.

En términos de gobernabilidad la reforma del Estado sirve para adecuar al Estado y superar las condiciones que le han ocasionado crisis de gobernabilidad.

Si la administración pública se torna ineficaz para conseguir los fines de desarrollo y bienestar en la sociedad, aparecen entonces demandas para revisar su misión, reajustar el Estado y redefinir cuáles son las fronteras para la vida pública y la privada. La reforma de la administración pública hace referencia y se ubica en el contexto de la reforma del Estado y de la reforma del gobierno. Se refiere al Estado por ser su instrumento para gobernar a la sociedad.

Las transformaciones emprendidas modificaron la modalidad de Estado de bienestar mexicano prevaleciente hasta entonces, modificando su orientación y llegando a la composición del Estado con orientación neoliberal, el que se caracteriza por: la liberalización económica; la reducción del gasto público; la privatización de empresas paraestatales; la desregulación financiera de la inversión extranjera; y el fortalecimiento del mercado como instrumento de crecimiento económico.

En vista de los cambios ocurridos en México y de sus resultados en materia de gobernabilidad la presente tesis plantea como hipótesis que *la reforma del Estado en México surgió como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo predominante a nivel mundial, posterior a la posguerra, sustituyendo el Estado de bienestar por un Estado con orientación neoliberal, el cual no ha logrado superar las crisis de gobernabilidad del país porque no ha resuelto los problemas económicos y los rezagos sociales.*

Para demostrar la hipótesis el presente trabajo está dividido en tres capítulos, el primero titulado "la reforma del Estado, gobernabilidad y Estado de bienestar", desarrolla temas

que permiten definir a los conceptos utilizados a lo largo del trabajo como son el Estado, gobierno, administración pública. Se explica asimismo, que es la reforma del Estado, la redefinición de los espacios público y privado, y se plantean las causas que hicieron necesaria dicha reforma.

También se establece en este mismo capítulo que es la reforma del gobierno y la reforma de la administración pública; las Interpretaciones teóricas de la gobernabilidad sus indicadores y condicionantes; se describe lo que fue el Estado de bienestar mexicano y su decadencia.

En el segundo capítulo se describe como el Estado de bienestar mexicano, en el contexto de la reforma del Estado se transformó en un Estado con orientación neoliberal, pasando para llegar a ello por las críticas ideológicas que se le hicieron al Estado de bienestar; la aparición de nuevos factores como la globalización económica y la aparición del Estado neoliberal; además se hace referencia al contexto económico, político e internacional en que se dio la reforma del Estado; posteriormente se describen las etapas en que se desarrolló dicha reforma y se aborda en detalle la reforma económica; de igual forma se hace mención de la relevancia e influencia en los cambios emprendidos que tuvieron los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); por último, este capítulo aborda lo que fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

En este segundo capítulo se menciona como es que Miguel de la Madrid inició los cambios de la economía, empezando con: la reducción del gasto público; la liberación comercial; la privatización de las empresas paraestatales; la liberación del sistema financiero; y el control de los precios y salarios a través del Pacto de Solidaridad Económica PSE. Estas medidas las continúa y profundiza Carlos Salinas de Gortari; quien además, agrega la negociación e integración de México a un bloque comercial con Canadá y Estados Unidos, mediante el Tratado de Libre Comercio.

Dentro del contexto de la reforma del Estado en México, se percibe la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Dicha influencia en el diseño de la política económica y de los cambios en materia económica, ha estado determinada por la necesidad del país de apoyos económicos.

Las medidas introducidas por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, junto con la influencia del FMI y el BM propiciaron la instauración de mecanismos de mercado lo que ha representado que el Estado abandone su papel tutelar, dejando así de ser un productor de bienes y servicios, para dar paso a una nueva actuación, a un Estado regulador y promotor de los mecanismos de mercado.

En el tercer y último capítulo, se describe la situación en que se encuentran las áreas económica y social, así como de la situación internacional; posteriormente en el último apartado se describen las crisis de gobernabilidad que han ocurrido dentro del periodo de estudio que comprende del año de 1982 a 1998.

La crisis económica de 1982 fue el detonante de la crisis de gobernabilidad. De entonces al año de 1998, que es el período de estudio, han venido apareciendo crisis de carácter económico recurrentemente.

Dentro de la crisis del periodo en estudio, una de las más graves es la crisis de gobernabilidad de 1994, la que presentó problemas en las áreas social, económica, legal y política. Esta estalló por un acontecimiento político, y porque a un problema estructural como el déficit en la cuenta corriente y el endeudamiento externo, se le sumaron la sobrevaluación del peso, la dependencia en inversiones volátiles en cartera y un inapropiado manejo de la economía.

Un elemento central de la aparición frecuente de crisis de gobernabilidad, es la vulnerabilidad de la economía nacional en el nuevo contexto mundial por la volatilidad de los capitales, los altos niveles de endeudamiento del país y el número de mexicanos que viven en la pobreza, estos son factores de riesgo que amenazan la gobernabilidad del

país, es decir se puede volver a vivir una crisis de gobernabilidad como la de diciembre de 1994.

El último año del periodo de estudio presenta crisis de gobernabilidad por la enésima caída de los precios internacionales del petróleo, el nivel de endeudamiento público externo (92,285 millones de dólares), los 42 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, el monto de 65,000 millones de dólares del FOBAPROA, la devaluación del peso en aproximadamente 40%, los 3 recortes presupuestales que hubo en el transcurso del año, las 2 caídas de la Bolsa Mexicana de Valores, la devastación que causó la lluvia en la costa del sur de Chiapas, por mencionar algunos ejemplos que provocaron la crisis en 1998.

Después de una breve descripción de este trabajo, a continuación se presenta el desarrollo del estudio que lleva por nombre: La reforma del Estado y la gobernabilidad en México 1982 –1998.

CAPÍTULO I

REFORMA DEL ESTADO, GOBERNABILIDAD Y ESTADO DE BIENESTAR

1.1 En torno al Estado.

Para realizar cualquier estudio sobre la reforma del Estado es necesario aclarar a qué tipo de Estado nos estamos refiriendo, qué es lo que entendemos por Estado debido a que este concepto tiene variadas definiciones y de alguna de ellas tenemos que partir para el desarrollo del presente trabajo. Posteriormente se requiere precisar qué es la reforma del Estado.

El Estado es un concepto que tiene varias definiciones, puesto que no existe solo una que sea aceptada por todos; las definiciones van desde las que incorporan elementos económicos, políticos, de relación entre los poderes de la federación, de la relación entre los tres niveles de gobierno, de las formas de gobierno, de cambios administrativos, entre otras. Por lo que se partirá de una breve exposición del concepto del Estado para comprender de una mejor manera la cuestión de su reforma. También se expondrá una explicación de las causas de dicha reforma, así como qué se entiende por ésta.

1.1.1 Origen del Estado moderno.

De acuerdo con algunos historiadores, el Estado moderno nace en Europa, aproximadamente en el siglo XV. Desde entonces se han ido gestando y evolucionando a través del tiempo las ideas de soberanía nacional, de los derechos individuales, de representación política, división de poderes, Estado de derecho y la personalidad jurídica del Estado. Estos conceptos son elementos que componen a lo que se conoce como el Estado moderno.

A pesar de lo anterior, no puede dejar de plantearse en torno al Estado, si este ha existido siempre o si es un fenómeno que apareció en determinado momento de la evolución humana. La tesis de la continuidad de la historia del pensamiento político, entiende al Estado como ordenamiento político de una comunidad, el cual nace de la disolución de la comunidad primitiva fundada en vínculos de parentesco y derivada de la unión por razones de sobrevivencia. En otro enfoque, para algunos historiadores contemporáneos, el nacimiento del Estado está ligado al inicio de la era moderna y representa el paso de la época primitiva a la era civil.¹

En virtud de lo anterior, se considera para este caso el nacimiento del Estado moderno al que surge al inicio de la era moderna, debido a que anteriormente existían diversas formas de organización humana, pero que carecían de los elementos que componen al Estado moderno, de ahí que a continuación se expondrán algunas ideas de varios autores, relativas a la gestación y desarrollo de lo que se conoce como Estado moderno.

Es Grecia el lugar donde existió la polis la "Ciudad-Estado", que eran agrupaciones humanas que intentaban satisfacer todas sus necesidades, físicas y espirituales en formas independientes, dentro de los límites de una ciudad. La organización de la Polis era muy variada. Es aquí donde surgen las primeras ideas relativas al Estado aunque no propiamente como lo conocemos en la actualidad.

Platón (428-347 a. c.). En su obra *la República* estructura un Estado ideal, con la justicia como valor máximo. Considera varias formas de gobierno, que divide en monarquía, aristocracia y democracia. Plantea que se requiere moderar el poder por una Constitución.

Aristóteles (384-322 a. c.). Dice que el hombre es un animal político, que en la sociedad política consigue su perfección y el bien, siendo la injusticia el peor mal.

Argumenta que cuando la monarquía se pervierte se convierte en tiranía, cuando la aristocracia lo hace se transforma en oligarquía y la democracia que se pervierte se convierte en demagogia.

¹ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. México, FCE, 1999, pp. 97-98

Santo Tomás de Aquino (1225-1274). Justifica a la comunidad política como instrumento necesario para el desarrollo apropiado de la sociedad. Considera que la mejor forma de gobierno es la monarquía.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527). Es a quien se le atribuye el haber usado por primera vez la palabra Estado en su obra *el Príncipe*. Considera al Estado como un fin en sí mismo. El Estado y su conservación están por encima de los individuos.² A partir de los planteamientos de este autor, se comienza a desarrollar el estado moderno.

Juan Bodino (1530-1596). Defensor de la monarquía como forma de gobierno y considerado el primer autor de la Teoría del Estado moderno. Emplea por primera vez la palabra soberanía como propiedad del Estado y la concibió como el poder absoluto y perpetuo del Estado. La soberanía es un poder supremo delegado al monarca, sólo acotado por el derecho divino.

Thomas Hobbes (1588-1679). Dice que la monarquía es la mejor forma del Estado. En su obra el "Leviathan" plantea que los hombres se constituyen en sociedad política a través de un pacto social, para dejar el estado de la naturaleza en que se encontraban, al hacerlo el pueblo cede sus derechos naturales a un gobernante para formar un poder absoluto y perpetuo, así nace el Leviathan que garantiza la paz y la seguridad para todos.

John Locke (1632-1704). Se opone a la monarquía como forma de gobierno. Defiende los derechos naturales del hombre que son la vida, la libertad y la propiedad. La soberanía se le reserva al pueblo. La soberanía del Estado se ve limitada por los fines que se le atribuyen: garantizar la paz, la seguridad y el bien del pueblo. El poder supremo es el legislativo, al cual todos los poderes quedan subordinados.

² Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado**. México, Porrúa, 1990, p.740.

Montesquieu (1689-1755). Su mérito radica en concebir la división de poderes, la que justifica porque garantiza la libertad, al limitar el poder con el poder. Distingue el poder legislativo que hace la ley, el poder ejecutivo y el poder judicial.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778). El "Contrato Social" nace para devolver al hombre su libertad, al crearse la sociedad. Considera que en el pueblo radica la soberanía. Que el gobierno es un intermediario entre los súbditos y el soberano, es el encargado de la ejecución de las leyes y de garantizar la libertad. Partidario de la democracia directa, manifiesta que cada ciudadano debe participar en la aprobación de las leyes.

La Revolución Francesa (1789-1804). Para algunos historiadores el inicio de la Revolución Francesa marcó el inicio de la época contemporánea. Con esta revolución se da fin al absolutismo monárquico, lo que se llamó el antiguo régimen.

Entre las causas de la revolución se aprecia la injusta organización social, la lucha entre el absolutismo monárquico y la idea de los enciclopedistas como Montesquieu, Rousseau, Diderot, Voltaire. Francia suprime los privilegios y termina el régimen feudal, dando paso a la nueva sociedad moderna, burguesa y capitalista organizada en una democracia liberal y crea instituciones inspiradas en nuevos principios.

Es aproximadamente hasta el siglo XIX cuando el Estado moderno desarrolla todas sus instituciones típicas que lo caracterizan y extiende su influencia en todo el mundo.

El liberalismo es una ideología que surge a mediados del siglo XVIII, en Francia con Voltaire, Montesquieu, Diderot, principalmente, en Inglaterra con Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill. La clase burguesa se apropia de esta ideología y se beneficia con los resultados de la revolución francesa.

Es el sistema predominante en el siglo XIX, promueve la libertad en todas sus manifestaciones, la libre empresa y la organización democrática principalmente.

Las ideas del liberalismo dieron soporte ideológico a las revoluciones francesa y norteamericana. Rechazaron la intervención del Estado en la actividad privada, considerando que la función del Estado debe enfocarse a garantizar el orden y la defensa

de la sociedad, sin alterar las leyes naturales que rigen a los hombres, por lo que se conoció como “Estado gendarme”, “Estado guardián” o “Estado policía”

El liberalismo político sustenta al régimen político que se funda en:

- La elección de los gobernantes por los ciudadanos.
- La soberanía radica en el pueblo (en los ciudadanos) y ya no en el monarca embestido por gracia divina
- El reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, producto de la revolución francesa.
- La exaltación de la libertad de los ciudadanos, que se manifiesta en el voto.
- El parlamentarismo como forma de gobierno.
- Un Estado árbitro.
- La igualdad de todos ante la ley.

Se debe advertir que estas conquistas en un principio solo existían formalmente, en los hechos los ciudadanos se vieron sometidos a condiciones infrahumanas a causa del liberalismo económico.

El liberalismo económico. Postula la no intervención del Estado en las actividades económicas, porque al dejarse en libertad los mecanismos económicos se produciría un equilibrio, obteniendo el mayor beneficio para todos.

George Jellinek (1851-1911). Para este autor el Estado tiene dos enfoques por los que puede ser conocido, el social que lo considera como construcción social y el jurídico que lo considera sujeto de derecho. Define el Estado como la corporación territorial dotada de un poder de mando originario, con una comunidad humana asentado en territorio y que no se subordina a otro poder político externo.

Kant, dice Arnaldo Córdoba, “formula su sistema de derecho público y llega a establecer los atributos que permiten a un hombre ser ciudadano, considera que ellos son: la libertad

legal, que es la facultad de no obedecer a más ley que a aquella a la que todos los ciudadanos han dado su consentimiento, la igualdad civil; (...) la independencia civil, que consiste en no deber la propia existencia y la propia conservación más que al propio derecho y a la propia fuerza como miembro del Estado y no al arbitrio de otro”.³ “Solamente el derecho puede constituir ese elemento que da seguridad a la propiedad y solamente el derecho puede hacer del Estado ese Estado en general que no se identifica inmediatamente con ningún propietario especial, sino con todos en general”.⁴

Como se puede observar el concepto de Estado no ha sido el mismo a través de la historia, ha ido evolucionando e incorporando elementos que en nuestros días vemos con familiaridad, por lo que el Estado se encuentra en constante transformación, ya sea provocada por hechos históricos o por cambios en los paradigmas ideológicos.

“La noción de Estado moderno tampoco es sencilla: todo lo contrario; del siglo XVI a la fecha su desenvolvimiento ha tenido tal grado de complejidad, que la identificación de rasgos específicos, para todo el largo periodo que comprende de esa centuria a la presente, es muy difícil. Dentro del tipo de Estado moderno, han sido identificados clases de Estado, particularmente con referencia a los regímenes políticos que se han fraguado en su seno con el paso del tiempo (...) El Estado moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad, lo signan hoy la soberanía, intervención racional en la economía, régimen de derecho y nacionalidad. Esta suma de ingredientes de estatalidad, que tardó quinientos años en desarrollarse, definen al Estado moderno, el cual, cuanto más cerca esté de nuestro tiempo, más modernamente será concebido”.⁵

³ Córdoba, Arnaldo. **Sociedad y Estado en el mundo moderno**. México. Grijalbo, 1976, pp. 118-119

⁴ *Ibid.* p. 121

⁵ Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. México, Plaza y Valdés, 1993, pp. 72-73

1.1.2 El concepto de Estado, gobierno y administración pública.

“Es indiscutible que la palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio del *Príncipe* de Maquiavelo (...) Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo”.⁶

Para los marxistas, el Estado es un instrumento de dominación de la clase dominante. Conciben al derecho como un conjunto de normas emitidas por el Estado, que sirven para la explotación de las clases oprimidas.

Para Nicos Poulantzas el Estado es considerado patrimonio exclusivo de una clase dominante. El Estado se considera como el instrumento, el aparato inventado y creado por esta clase a los fines de su dominación.⁷

Andrés Serra define que: “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.⁸

“Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones”.⁹

⁶ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno...**, *Op. Cit.* p.86

⁷ Poulantzas, Nicos. **Hegemonía y dominación en el Estado moderno**. México, Siglo XXI, 1977, p.12

⁸ Serra, Andrés. **Teoría del...**, *Op. Cit.* p.167

⁹ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno...**, *Op. Cit.* pp.129-130

Como se puede observar el Estado tiene diversas definiciones, pero para el presente trabajo por Estado se entiende a la sociedad políticamente organizada, establecida en un territorio, bajo un régimen jurídico, con un poder público superior que se ejerce a través de los órganos del Estado (o instituciones de gobierno) para conseguir sus fines (el bien común o el interés general).

Utilizaremos el concepto señalado porque es el que ha fundamentado el ejercicio del poder público en la mayor parte de los Estados contemporáneos.

Después de esta definición, se hace necesario aclarar que generalmente a los elementos constitutivos del Estado se le confunden con el Estado mismo, dichos elementos son el pueblo, el territorio y el gobierno. El primer elemento, el pueblo se define como el conjunto de individuos, los que son la sociedad políticamente organizada establecida en un territorio. De acuerdo con nuestra Constitución política, del pueblo dimana todo poder público.¹⁰

Por territorio se entiende al espacio geográfico sobre el cual el Estado ejerce su soberanía.¹¹ Por último, el gobierno se compone de los órganos del Estado o sus instituciones, mediante los cuales se propone alcanzar sus fines (bien común o interés general).

Por lo anterior, es preciso diferenciar al Estado y al gobierno. El Estado es la organización superior, en donde el gobierno es el órgano administrativo. "Cada organización social debe tener un punto central de administración, un organismo mediante al cual la política decida y adquiera carácter específico y pase a traducirse en acción. En tal sentido, el Estado es mayor, incluye más que el gobierno. Un Estado tiene su código de leyes, una forma peculiar de establecer y manejar el gobierno indicado, un conjunto de ciudadanos

¹⁰Art. 39 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste(...)

Art. 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión (...), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, 1995, p.40

¹¹ Acosta, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. México, Porrúa, 1996, p. 50

dentro de sus límites. Cuando pensamos en esa amplia estructura, lo estamos haciendo en torno al Estado".¹²

Se entiende entonces que el gobierno es una parte del Estado, por lo que ahora se pasará a definir al concepto de gobierno, al respecto, para Norberto Bobbio por gobierno se entiende:

"En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de Estado. (...) Existe, por lo tanto, una segunda acepción del término gobierno, que se apega más a la realidad del Estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder del gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, gobierno constituye un aspecto del Estado".¹³

De estas acepciones se utilizará la segunda, dado que se hizo la distinción entre Estado y gobierno, y la primera acepción lo asocia a la noción de Estado, además en nuestra definición de Estado, al gobierno se le refiere como los órganos de este último.

De lo anterior se puede señalar que gobierno y Estado no son lo mismo, de ahí que el gobierno es una parte del Estado.

Se entiende entonces, como gobierno al conjunto de órganos públicos que se encargan de cumplir y realizar los objetivos del Estado.

¹² Mac Iver, Robert. **Teoría del gobierno**. España, TECNOS S.A., 1966, p. 40.

¹³ Levi, Lucio. "Gobierno", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI, 1981, p.710

A su vez, el gobierno actúa a través de la administración pública, pero gobierno y administración pública no trabajan por objetivos propios, sino para los del Estado.

Al respecto, dice Omar Guerrero que la acción es actividad y la actividad del Estado se realiza a través de los órganos estatales, por lo que la vida exterior del Estado, es lo que se llama administración pública y "la administración pública es el Estado en actividad".¹⁴

En cuanto al concepto de administración pública, se tienen dos acepciones:

1. La acción de administrar, que implica gestión; y
2. Un órgano de Estado.

El primer caso es un criterio funcional o material, considera la naturaleza de la acción que realiza. Desde este punto de vista la administración pública es la actividad del Estado que tiene por objeto la gestión del interés general. Funcionalmente la administración pública es la realización de la actividad de los órganos del Estado.

En el segundo caso se hace referencia a un criterio orgánico, se refiere al órgano que realiza la acción. Desde este enfoque se dice que la administración pública es el órgano del Estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas.¹⁵

Orgánicamente la administración pública se identifica con el poder Ejecutivo y todos los órganos que de forma directa o indirecta dependen de él. La administración pública Federal en México está a cargo del presidente de la República. En el sector central se encuentran las secretarías de estado, departamentos administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados. El sector paraestatal se compone de los órganos desconcentrados, descentralizados, las empresas paraestatales y los fideicomisos públicos.

Para el presente trabajo entendemos por administración pública como: "La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a

¹⁴ Guerrero, Omar. *El Estado y la administración pública en México*. México, INAP, 1989, p.42

su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada”.¹⁶

“Estado y administración pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar la sociedad. No está a discusión su importancia, sino los modos y formas en que llevan a cabo sus cometidos económicos y sociales. Por el Estado, la sociedad se organiza en cuanto vida pública, nación y país. El Estado se constituye en el garante de la vida social y es un centro necesario para que la vida privada y la vida pública sean corresponsables”.¹⁷

1.2 La reforma del Estado.

La reforma del Estado es el proceso de redefinición de las relaciones entre los órganos del Estado y la sociedad, originado por los avances tecnológicos, principalmente en materia de telecomunicaciones y microelectrónica; los cambios ocurridos en el sistema financiero internacional a partir del abandono de los acuerdos Bretton Woods por los Estados Unidos en 1970; la globalización económica; los rezagos sociales y el crecimiento de la población, principalmente.

Cuando las circunstancias y características que prevalecieron en determinado tiempo y lugar cambian, obligan al Estado a adaptarse a las nuevas condiciones prevalecientes, de otra forma se corre el riesgo de la desintegración de su organización social que le da vida y sustento.

La reforma del Estado no es un concepto en el que exista consenso en alguna definición del mismo. Por lo que aparecen diversos temas que se relacionan con ésta. Además

¹⁵ Osomio, Javier. **La administración pública en el mundo**. México, UNAM, 1986, p. 4

¹⁶ Acosta, Miguel. **Compendio...**, *Op. Cit.* p. 79

¹⁷ Uvalle B., Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**. México, IAPEM/UAEM, 1998, p. 33.

involucra a reformas económicas, cambios administrativos, la relación entre los poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno, a los órganos del Estado y su relación con la sociedad. Al aparecer en las organizaciones humanas, en la más importante, el Estado mismo, va a obedecer a condiciones históricas determinadas y estará a su vez limitada por éstas.

Dicha reforma no es un producto acabado, sino en constante transformación, al igual que la sociedad, el Estado y todo tipo de organización social. Esta transformación no puede estar basada en copias exactas de lo que ha ocurrido en otras naciones, porque las condiciones y características de cada nación no son iguales, sería un error pretender aplicar al pie de la letra ejemplos que no se adaptan por mucho a las necesidades de la sociedad mexicana, las reformas ocurridas en otras naciones son necesarias para realizar comparaciones, pero no para imitar acríticamente experiencias que pudieron ser exitosas en otros países distintos al nuestro, por lo que el resultado favorable no estaría garantizado con la simple copia de experiencias externas, haciendo necesario obrar con mucha cautela en la aplicación de una reforma.

En suma la reforma del Estado obedece a las circunstancias y características que prevalecen en determinado tiempo y lugar.

Existen varias definiciones de reforma del Estado y no todas coinciden en su contenido, por lo que se exponen algunas de ellas para realizar una comparación del concepto y posteriormente elaborar una definición del mismo.

Para José Woldenberg, la reforma del Estado no puede reducirse a una operación administrativa, a una reforma meramente gerencial u operativa. Una auténtica reforma, es de las instituciones y normas que componen el entramado estatal y de las relaciones entre las propias instituciones, por lo que es una operación básicamente política que intenta sintonizar el complejo estatal a los requerimientos que le plantea la sociedad. Asimismo, descarta toda la dimensión económica del tema.¹⁸

¹⁸ Woldenberg, José. "Trazos para una reforma del Estado", en *Nexos*, 145, México, enero de 1990, p. 48

Desde otra perspectiva, René Villarreal afirma que la reforma del Estado es producto de las necesidades de adecuar las instituciones públicas a las nuevas condiciones de la globalización. La reforma del Estado pretende ampliar las actividades y esferas privadas, la redefinición del espacio público, la apertura y la inserción en la economía mundial. La reforma del Estado “pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política”.¹⁹ Es la redefinición del espacio público y por consiguiente del espacio privado en las nuevas condiciones de la globalización.

Otro aspecto que se requiere considerar es el planteado por Bernardo Kliksberg, quien manifiesta que la capacidad administrativa del Estado no es suficiente para cumplir sus responsabilidades crecientes. Dicha capacidad es cada vez más ineficaz ante las nuevas demandas de democratización, que junto a la crisis, precisan cambios en el aparato público.

El Estado actual, se halla totalmente distante de las exigencias de eficiencia, optimización y racionalidad. La demanda de fondo es la de una nueva administración pública, la necesidad de reconstruir al Estado, dotándolo de una efectiva capacidad de responder a las nuevas situaciones que se le presentan.²⁰ En resumen, el Estado no tiene la capacidad administrativa para cumplir con sus responsabilidades crecientes.

Por otro lado, plantea Oscar Oszlak que “la reforma del Estado es un concepto más amplio y más restringido que el de reforma administrativa. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales”.²¹

¹⁹ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. México, FCE, 1993, p. 206

²⁰ Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?**, México, FCE, 1993, p.24

²¹ Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo (Comp.). **El rediseño del Estado**. México, FCE/INAP, 1996, p.57

De lo mencionado se desprende que la reforma del Estado, considera aspectos políticos; además, es una redefinición de los espacios público y privado, debido a que el Estado no cuenta con la capacidad administrativa para cumplir con sus responsabilidades, las que se incrementan constantemente.

De ahí que, se entienda por reforma del Estado al proceso de redefinición de las relaciones entre los órganos del Estado o instituciones públicas y la sociedad, estableciendo nuevos límites y funciones de los espacios público y privado.

Una vez que se ha definido este punto, es necesario considerar que la reforma del Estado no es un proceso exclusivo de los órganos del Estado, involucra a toda la sociedad al modificar su relación con ésta. La reforma del Estado en nuestros días es una necesidad para mejorar los resultados mediante el cambio institucional, orientado a conseguir en beneficio del desarrollo de la sociedad una más eficaz acción del Estado, es decir el Estado se transforma para mejorar su desempeño en la consecución de sus objetivos sociales.

Una cuestión central en esto es eliminar costos innecesarios que repercuten en la vida pública y redefinir las áreas que corresponden tanto a la vida de la sociedad como a la del Estado. Por ello, la reforma del Estado implica la revisión de las atribuciones del Estado y de sus propios límites.

Al considerarse la reforma como un medio para aumentar la eficacia del Estado, ésta dependerá de la calidad que produce para atender las necesidades del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo sustentable.

Dentro del proceso de redefinición de los espacios público y privado, en muchas partes del mundo los órganos del Estado entraron en un proceso de redimensionamiento, principalmente en la estructura de la administración pública al privatizarse la gran mayoría de las empresas públicas, ocasionado por la ola neoliberal que pugna por dejar el

crecimiento económico en manos del mercado, es decir en manos del sector privado. En consecuencia, se realizó un repliegue de la intervención del Estado en la economía.

En cuanto a la reducción del aparato estatal, dice Klaus Bodemer que cualquier reforma basada en conceptos reduccionistas del aparato público, está condenada al fracaso. Se requiere un enfoque que considere las dimensiones política, económica, social y cultural, que pueda responder a la compleja realidad de la administración y el Estado.²² Por lo que se requiere ampliar la perspectiva para llevar a cabo la reforma, de otro modo tiene mucha razón este autor.

En el mismo sentido, argumenta Oscar Oszlak que no se puede llamar seriamente modernización del Estado a la contracción del mismo. Tal medida le impide contar con los recursos requeridos para conseguir sus fines y reducen su capacidad institucional.²³ La redefinición del papel del Estado requiere ajustes en su estructura, pero, más importante que combatir el tamaño del Estado es atacar su deformidad. El camino para conseguirlo es mediante su fortalecimiento y no destruyendo la estructura del Estado.

Asimismo, plantea Oszlak que un Estado catalítico no depende predominantemente de sus propios recursos, sino que actúa en convergencia con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos privados para realizar sus objetivos. Se plantea también que la cuestión no sólo es achicar al Estado, sino de aumentar su capacidad de gestión, pero en los hechos la respuesta más difundida ha sido la privatización de empresas públicas.

De ahí que el achicamiento del aparato estatal vía la privatización, no produce los beneficios prometidos, se ha observado un beneficio en el corto plazo al dotar de liquidez a las finanzas públicas, beneficio que se agota rápidamente. Otra mejora momentánea es la reducción del déficit fiscal por la eliminación de subsidios y transferencia de recursos a las "ineficientes" empresas públicas, pero los ingresos por la venta de las empresas son un alivio momentáneo.

²² Bodemer, Klaus. **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Montevideo, FESER, 1993, p.27

²³ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (Comp.). **El rediseño del...**, *Op. Cit.* p.69

En otro aspecto importante por considerar en la reforma del Estado, es la definición de los objetivos o fines que este persigue, resulta muy difícil eliminar el debate en torno a los fines específicos del Estado, porque el interés general o bien común es un término muy ambiguo. De igual forma ocurre con los medios para conseguir dichos fines, debido a que no se puede eliminar la cuestión valorativa subjetiva, de lo idóneo, lo correcto, o lo justo, respecto de quién o para quiénes.

En los hechos, la reforma depende de los factores reales de poder para llevarse a cabo. En el caso de México se logró gracias al régimen presidencialista que permitió realizarla con menos dificultad en comparación con lo que sucedió en otros países. Con esto no se pretende manifestar que los grupos poderosos cercanos a la Presidencia de la República pueden realizar las reformas que quieran a discreción, pero si influyen determinadamente en la orientación de la reforma.

Al respecto, la reforma del Estado sirve para replantear los objetivos que se persiguen y los medios para conseguirlos, ya que dichos objetivos están condicionados por la situación histórica del momento y los grupos o personas con intereses personales y de grupo, de ahí que la reforma pueda servir para obtener cambios económicos, cambios políticos o ambos y otros. Además, la reforma siempre va a perseguir los paradigmas ideológicos vigentes, es este último punto, por ejemplo, no resultaría fácil tratar de implantar una monarquía cuando el paradigma vigente es la democracia.

Referente a la cuestión de ¿quién replantea los objetivos?, se menciona que va a depender de la situación en que se toma la decisión, ya que resulta obvio que no depende exclusivamente de unos cuantos ciudadanos, sino de los actores políticos que tienen posibilidad de influir en dicha determinación, en el caso de México generalmente la mayoría de iniciativas de este tipo emanaban del presidente de la República, producto de la concentración de poder con el que cuenta, un ejemplo es el sexenio de Miguel de la Madrid, en donde se introdujeron e iniciaron importantes cambios que redujeron la

administración pública, medidas iniciadas por el mismo y que tuvieron cierta resistencia por algunos sectores de la sociedad.

En términos de gobernabilidad, la reforma del Estado sirve para adecuar los órganos del Estado mismo y superar las condiciones que han ocasionado la crisis de gobernabilidad y que ponen en riesgo su vigencia como Estado.

1.2.1 Lo público y lo privado en la reforma del Estado.

El Estado es un poder que preserva la vida privada y la vida pública. Ambas definen el contenido de la sociedad, específicamente de la sociedad liberal. Por ello la sociedad contemporánea se nutre de lo postulados del liberalismo. El Estado actual está definido por las aportaciones del pensamiento liberal.

El Estado responde a la sociedad como un conjunto de capacidades organizadas e institucionalizadas para que la sociedad alcance sus fines con sus talentos privados y colectivos. Por ello su misión de garantizar las condiciones idóneas que permitan la más amplia plenitud de la vida privada así como de vida pública.²⁴

La vitalidad del Estado depende de que para el cumplimiento de sus fines, combine de manera adecuada atendiendo a las condiciones históricas prevalecientes la necesaria vida pública con la vida privada. De ahí los cambios que a lo largo de la historia han transitado de un extremo a otro, es decir, de etapas en donde ha prevalecido predominantemente la vida privada como sucedió en el siglo XIX con la época del liberalismo económico, o en contraparte cuando predominó la vida pública institucionalizada en el Estado de bienestar que intervenía en infinidad de actividades, a lo largo del presente siglo.

²⁴ Uvalle B., Ricardo. **Las transformaciones del Estado y ...**, *Op. Cit.*, p.29

Las transformaciones del Estado toman en cuenta su relación con los ámbitos privado y público para redefinir los límites de su propio cambio. Sus modificaciones se plantean y realizan considerando que el Estado es una organización de poder. Sus reformas toman en cuenta a otras fuerzas como las existentes en la vida privada y en la pública.

La nueva forma institucional del Estado es consecuencia de las nuevas relaciones políticas, económicas, tecnológicas, culturales y sociales.

La vida privada se relaciona con el mercado, debido a que los intercambios de bienes y servicios entre los privados se realizan en el mercado. La vida privada es producto del derecho de propiedad.

La vida pública “entendida como un espacio perteneciente a los ciudadanos no al propio Estado, es un conjunto de fuerzas, iniciativas y agrupaciones manifiestas para dar respuesta a las insuficiencias de la vida privada”.²⁵ De la misma manera se hace lo mismo en sentido contrario, es decir, cuando la vida pública no es eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, se deja en manos de la esfera privada principalmente el mercado, cosa que ha venido ocurriendo en los últimos años, un ejemplo de ello son las privatizaciones de las empresas públicas, y otro caso es la proliferación de empresas privadas de seguridad al incumplir el Estado y no garantizar la seguridad física y de su patrimonio de sus ciudadanos.

En la actualidad las reformas al Estado son una constante. Los Estados en el mundo están en constante transformación, puesto que están en auge los mercados, la redistribución del poder, los avances tecnológicos, la descentralización política por mencionar algunos.

Los cambios en el Estado son para posibilitar la transformación y el desarrollo de la sociedad con gobernabilidad. Las transformaciones del Estado afectan principalmente a la administración pública, debido a que es la parte fundamental del proceso de gobierno, es

²⁵ *Ibid.* p. 35

el vínculo directo entre la sociedad y el Estado, es el instrumento que permite al Estado incidir en el rumbo de la sociedad. Por ello, cuando los medios del Estado para cumplir sus fines se ven rebasados por los cambios, las condiciones económicas, políticas y sociales, se hace necesario readecuar los instrumentos, incluyendo de manera preponderante a la administración pública, para alcanzar sus propósitos. Esto manifiesta que los cambios en la administración pública son correlativos a las transformaciones del Estado.

El Estado hoy está reestructurando su administración pública para ponerla acorde con los cambios mundiales y nacionales, para que de esta forma pueda cumplir con sus fines en un escenario cada vez más adverso en cuestión de gobernabilidad.²⁶ Por ser la administración pública el instrumento del Estado para actuar, al hacerse necesaria la transformación del Estado, se requiere revalorar la administración pública, corregir, mejorar y fortalecer al Estado requiere considerar el funcionamiento de ésta.

A través del proceso de formación del Estado se ha transitado por diversos grados de intervención estatal en la sociedad. Tal es el caso de la expansión estatal que fue producto de la expropiación que se hizo a la sociedad de funciones anteriormente reservadas a los individuos; con la finalidad de movilizar recursos para reactivar la economía, convirtiendo está acción en materia de interés público.²⁷

1.2.2 Causas de la reforma del Estado.

Las causas de la reforma del Estado se encuentran en el contexto del agotamiento del Estado de bienestar a nivel mundial.²⁸

²⁶ Como se verá en un apartado siguiente, se entiende por gobernabilidad a la cualidad de un Estado o comunidad política, la cual se consigue cuando los órganos del Estado o instituciones de gobierno actúan eficazmente en la solución de las demandas sociales de una manera considerada legítima.

²⁷ Osziak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg... *Op. Cit.* P 49.

²⁸ El Estado de Bienestar es "aquel conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)". Muñoz, Rafael (Comp.), **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. España, Alianza, 1989, p. 25

Aunque no existe un consenso de las causas que provocaron la reforma del Estado podemos señalar las siguientes:

a) Las causas externas

- El cambio del sistema financiero internacional basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero de tipo de cambio y tasas de interés flexibles y flotantes, lo que modificó el comportamiento de los mercados de dinero, donde las naciones tienen que competir por el capital financiero, otorgando facilidades para su inversión.
- Los avances tecnológicos, conocidos como la tercera revolución tecnológica industrial, principalmente en telecomunicaciones y microelectrónica.
- La tendencia de integración de las economías nacionales a los mercados globales, lo que se conoce como la globalización.
- El papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como promotores de políticas monetaristas conocidas como neoliberales.²⁹

Estos cambios hicieron su aparición a nivel mundial en los inicios de la década de los setenta. En México se empiezan a sentir sus efectos negativos en la crisis económica de 1976 y su explosión en la crisis de 1982, ocasionada por factores externos, como son el descenso de los precios de petróleo y el aumento de las tasas de interés en el mundo. Lo anterior influyó para solicitar el apoyo del Fondo Monetario Internacional. A partir de ese momento empiezan los cambios, mayoritariamente en materia económica y desde entonces se comienza a hablar de la reforma del Estado.

b) Las causas internas

²⁹ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. México, FCE, 1993, p. 62

- Los rezagos sociales, se agravaron como consecuencia de los problemas económicos, entre los más graves se encuentran los niveles de pobreza y de desempleo del país.
- La ineficacia en el manejo de la economía nacional, reflejado en el déficit presupuestal, en los altos niveles de inflación, el excesivo endeudamiento externo, la devaluación del peso, por mencionar unos cuantos.
- El crecimiento elevado de la población.
- La aparición de nuevos actores políticos y sociales en la política del país, como son las organizaciones no gubernamentales por ejemplo.

Lo anterior propició que el tipo de Estado de bienestar prevaleciente no fuera capaz de responder eficazmente a las nuevas condiciones internas y externas que se le presentaban, por lo que se hizo necesario su modificación y ajustes en algunos de sus componentes, con el objeto de superar esas deficiencias. Ya que cada tipo de Estado ha respondido a condiciones específicas de la economía y la sociedad a través de la historia.

Las causas internas y externas que propiciaron la reforma del Estado generaron la crisis de gobernabilidad³⁰ en la nación, poniendo en riesgo la viabilidad y pervivencia del Estado mexicano. Por eso la necesidad de modificar al Estado para readecuarlo a los nuevos requerimientos del mundo y de su sociedad.

Dentro de las transformaciones señaladas, uno de los aspectos más recurrentes son las medidas de privatización, liberalización, desregulación y apertura, han sido con el objeto de readecuar al Estado para que sea eficaz en el cumplimiento de sus fines en el nuevo contexto mundial. Tales medidas revisan y replantean la relación de la sociedad y el Estado para definir el nuevo rol de la competencia privada y pública.

³⁰ Se entiende por crisis de gobernabilidad a las diferencias entre demandas y respuestas gubernamentales que aumentan de tal forma que ya no son tolerados por los actores políticamente organizados, mostrando su inconformidad al hacer uso de su capacidad para enfrentar al gobierno, que ha dejado de cumplir los fines del Estado en materia de bien común y el interés general. Esta definición se trata en la página 45 de este trabajo.

Estos cambios mencionados en los Estados, inciden directamente en la sociedad, puesto que estas modificaciones al alterar la utilización de los recursos, la asignación del gasto público, la redefinición de políticas y el funcionamiento institucional, afecta a la actividad social y económica de las naciones.

La necesidad de cambio hizo que los Estados contemporáneos emprendieran reformas en el campo económico, político y social. En cuestión económica se ha dado auge al mercado contribuyendo a promover la existencia de mercados libres. En política se plantea la ampliación de la vida democrática, la existencia de sociedades abiertas, el impulso de procesos de descentralización, la promoción de la participación ciudadana, el pleno ejercicio de las libertades públicas y formalizar reglas que acrecienten la credibilidad en la competencia por el poder. Por su parte, lo social la modificación de las políticas del bienestar burocratizado que permitieron la prácticas clientelares.³¹

De todo lo mencionado se desprende que la reforma del Estado aparece entonces, para transformar su vida institucional considerando las nuevas realidades impuestas por la globalización, la aparición de problemas públicos que afectan a todas las naciones, el aumento del desempleo, la integración de los Estados en bloques económicos y el aumento de la pobreza.

1.2.2.1 La reforma del gobierno y el redimensionamiento de la administración pública.

a) La reforma del gobierno.

En la relación con la reforma del Estado, la reforma del gobierno es la que permite ubicar la transformación de la administración pública. La reforma del gobierno se relaciona con la trascendencia que tienen los procesos de gestión pública. Por su importancia la

³¹ Uvalle, Ricardo. **Las transformaciones del Estado...**, *Op. Cit.* p.127

reforma del gobierno involucra a la concepción y ejecución de las políticas que mantienen la gobernabilidad de la sociedad, es decir, su estabilidad y desarrollo. La reforma de gobierno busca la legitimidad y los consensos políticos aun en la diversidad, para estar acorde con los acontecimientos que suceden en el espacio público.

El gobierno es una organización que tiene que evaluar lo que hace y lo que consigue. Tiene que emprender su transformación para no quedar desfasado ante el avance de la sociedad.

Según Ricardo Uvalle la reforma del gobierno:

“Puede categorizarse como un conjunto de procesos que tiene como objetivo analizar, revisar, evaluar y mejorar los rendimientos de la gestión pública considerando costos, ventajas y beneficios tanto de las decisiones públicas como políticas”.³²

b) El redimensionamiento de la administración pública.

Respecto del redimensionamiento de la administración pública, es punto central en las transformaciones del Estado y el gobierno. Las tendencias actuales exigen eliminar los costos elevados e improductivos que generan el aparato burocrático de la administración pública. En los años recientes la administración pública ha sido considerada causa de los problemas financieros del Estado. Su importancia para cumplir los fines del Estado hace necesaria su reestructuración para hacerla un instrumento eficaz en la solución de los problemas y en la conducción adecuada de la sociedad.

Por esto la administración pública se ha convertido en objeto de debate en torno como puede reestructurarse para actuar eficazmente, contribuyendo a alcanzar los fines del Estado en cuestión de crecimiento económico y bienestar social. La administración pública es el medio para dirigir la sociedad. A través de ella se impulsa el desarrollo

³² *Ibid.* p. 158

económico, se brindan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar.³³

Si la administración pública se torna ineficaz para conseguir los fines de desarrollo y bienestar en la sociedad. Aparecen entonces demandas para revisar su misión, reajustar el Estado y redefinir cuáles son las fronteras para la vida pública y la privada. El redimensionamiento de la administración pública hace referencia y se ubica en el contexto de la reforma del Estado y de la reforma del gobierno. Se refiere al Estado por ser su instrumento para gobernar a la sociedad.

El redimensionamiento de la administración pública se vincula a la condición misma del Estado y a las medidas emprendidas para propiciar el desarrollo de la sociedad. La reestructuración de la administración pública tiene por objeto mejorar la gestión pública, así como revisar lo que el Estado realiza para alcanzar sus fines sociales.

La administración pública es correlativa a las transformaciones en el Estado y en el gobierno. Su redimensionamiento responde a requerimientos de los cambios nacionales y mundiales.

La administración pública y el Estado se encuentran íntimamente ligados, al ser la primera el medio del segundo para gobernar a la sociedad. La administración pública obedece a los fines del Estado no a los propios, por eso la interrelación entre Estado, gobierno y administración pública que son en esencia partes de un todo inseparable, por tanto, cuando alguno se transforma modifica a los otros. La separación sólo ocurre en el análisis, en las abstracciones para su estudio, pero en los hechos estos conceptos se encuentran tan íntimamente unidos que es fácil confundirlos y también difícil distinguirlos claramente uno de otro.

El redimensionamiento o reducción de entidades centrales y de empresas públicas sólo es una parte de la reforma del Estado, la cual es relativa al poder Ejecutivo, en este

³³ *Ibid.* p. 160

sentido, se tendría que hablar de redimensionamiento o redefinición de la administración pública, la que es una parte del Estado.³⁴

1.2.3 Consideraciones y modalidades de la reforma del Estado.

Las reformas las realiza el poder constituido y las revoluciones se realizan contra dicho poder. "La revolución destruye y reconstruye, mientras que la reforma repara y consolida".³⁵ En otras palabras, las reformas las realiza el régimen político vigente y las revoluciones se realizan contra éste. Las reformas se oponen a cualquier cambio que ponga en riesgo el equilibrio y conservación del sistema. Una reforma puede darse en tres sentidos, como una rectificación, innovación y restauración.

La reforma rectificativa es la que elimina los cambios realizados recientemente, lo que se desviaba se rectifica. La innovadora introduce nuevos roles y procedimientos, la innovación pretende dar mayor eficiencia y funcionalidad al sistema. La restauradora plantea el retorno a formas del pasado, por ser necesarias en el presente, a veces a esta clase de reforma se le etiqueta como reaccionaria o como una contrarreforma.³⁶

Las reformas se realizan de acuerdo al régimen político³⁷ prevaleciente. Por ello, todo sistema tiene un régimen de poder establecido. La reforma es un proceso mediante el cual se trata de dar respuesta a las nuevas demandas para mantener el equilibrio en el sistema.

Toda reforma presenta tres características básicas: primera, la reforma como proceso de cambio político, afecta a varias disposiciones y a estructuras políticas e instituciones reglamentarias que les son necesarias. Segunda, las reformas se basan en el régimen

³⁴ Acosta, Romero. **Compendio...**, *Op. Cit.* p.102

³⁵ Salcedo, Aquino, Roberto. "Reforma", en Martínez Silva, Mario (Coord.). **Diccionario de política y administración pública**. México, Colegio de licenciados en C.P. y A.P., 1981, p.381

³⁶ *Idem.*

político vigente, los cambios se realizan no violando los principios del régimen político, sino apoyándose en ellos, aunque de una manera y con una orientación distinta. Tercera, la reforma siempre tiende a ampliar el régimen de participación.³⁸

Dice Oscar Oszlak que la reforma del Estado se lleva a cabo actualmente en muchas naciones y en contextos sumamente diversos: Reconoce en dicha reforma tres momentos, secuencialmente vinculados. Estos momentos son: 1) la transformación del papel del Estado; 2) la reestructuración y reducción del aparato institucional; 3) el recorte del personal.³⁹

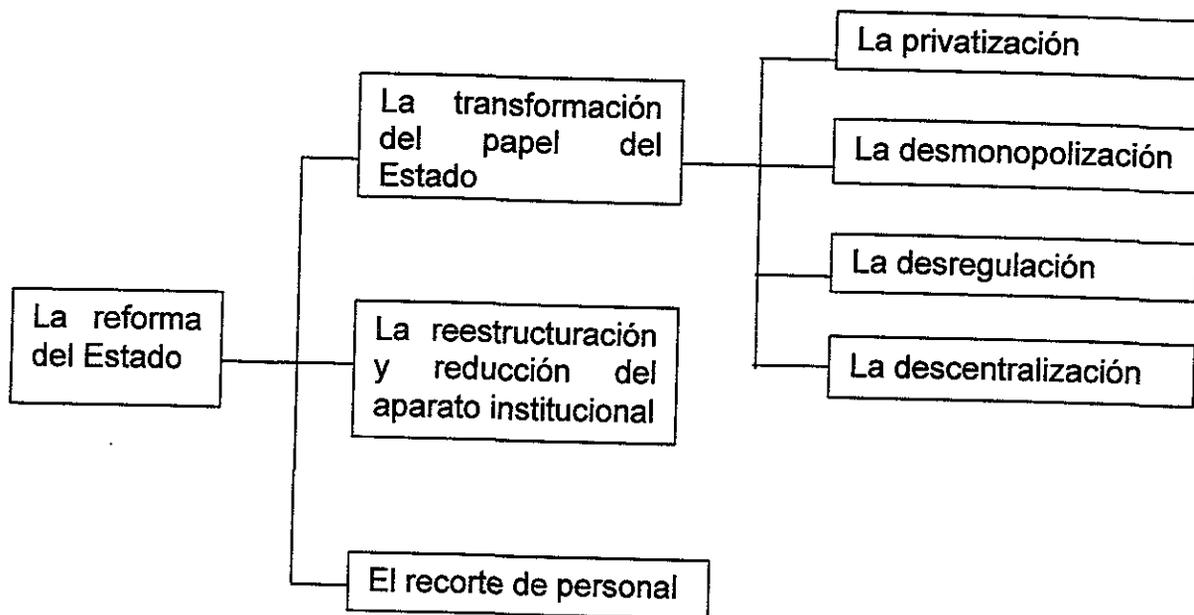
A su vez cada momento tiene diversas modalidades de instrumentación. En el primer momento se distinguen cuatro modalidades para reducir el papel del Estado. Estas son la privatización, la desmonopolización, la desregularización y la descentralización. Como se puede apreciar estas medidas apuntan a la reducción del Estado y supone las ventajas que ofrece el mercado en comparación con la intervención estatal, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos.

A continuación en la página siguiente se presenta el esquema de la reforma del Estado que plantea Oscar Oszlak:

³⁷ Por régimen político "se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones". Levi, Lucio. "Régimen político", en Bobbio, Norberto y otro. **Diccionario de...**, *Op. Cit.* p.1362

³⁸ Saicedo Aquino, Roberto. "Reforma", en Martínez , Mario (Coord.). **Diccionario de...**, *Op. Cit.* p. 384

³⁹ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg ..., *Op. Cit.* p. 58



Fuente: elaboración con base en Kliksberg, Bernardo (Comp.). *Op. Cit.*

La privatización: se parte de la necesidad de una gestión pública eficaz, por lo que la privatización puede traer beneficios en donde la administración pública ha mostrado su ineficacia. Sin embargo, el Estado no debe desentenderse de sus responsabilidades ni dejar de producir allí donde produce en beneficio social y contribuye al desarrollo económico del país.

En los hechos se ha demostrado que la administración privada no es sinónimo de eficiencia y honestidad, como se trató de hacernos creer en el proceso privatizador. Actualmente, sobran ejemplos de los fracasos de la administración privada producto de las recientes privatizaciones. Tampoco es cierto que administración pública es sinónimo de corrupción, ineficiencia e ineficacia:

“La privatización tiende a fortalecer a la sociedad mercantil, no necesariamente a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada. Sin barreras, el

capitalismo tiende a generar niveles inaceptables de desigualdad social e inequidad en el ingreso”.⁴⁰

La transferencia de empresas al sector privado no garantiza que el mercado provocará el desarrollo económico, menos aun la distribución adecuada de los beneficios producidos, y todavía se puede agregar que no asegura un mejor servicio.

Además, muchos de los programas de reforma del Estado, al estar cegados por una lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión. El recorte sin control de las plantas de personal agrava en muchas partes el clásico problema “sobra-falta” (abundancia de personal no calificado y falta de funcionarios capacitados en cargos críticos).⁴¹

La desmonopolización: en algunos casos se relaciona con la privatización de empresas públicas que funcionaron como monopolios estatales. Se trata de eliminar la intervención estatal sin que ello genere monopolios privados. En México, no se observó esta consideración en el caso de Teléfonos de México.

La desregulación: se propone limitar la intervención estatal y se dirige también al ámbito privado. Implica una eliminación de funciones o regulaciones, así como la reducción de la estructura estatal responsable de la elaboración, aplicación y control de las regulaciones. Al desregular ciertas actividades, inmediatamente aumenta la libertad y el espacio de los actores, en el campo de que se trate, lo que incrementa los rasgos de movilidad y actividad privada. Lo anterior modifica la relación entre órganos del Estado y la sociedad, así como redefine sus respectivos espacios público y privado.

La descentralización: hace referencia a la relación entre los tres niveles de gobierno. La descentralización política y administrativa no supone la eliminación de la actividad del Estado para que el espacio de decisión y gestión lo ocupe la sociedad, como sucede con la privatización. Implica una reducción de las funciones y estructura del gobierno federal,

⁴⁰ *Ibid.* p. 73

que se trasladan a los estados y/o municipios según sea el caso, quienes asumen las funciones descentralizadas, lo que aumenta la integración y participación de la sociedad local en sus estructuras de gobierno regionales y por consiguiente su mayor influencia y participación en los procesos de decisión, gestión y control relacionados con las nuevas funciones de los niveles de gobierno. El auge de la democracia ha influido en los actores sociales que pugnan por la descentralización política y administrativa, ya que la descentralización aumenta las posibilidades de ejercer sus derechos de participación en los asuntos locales de su comunidad, ciudad, municipio, o del espacio de que se trate.

La reestructuración y reducción del aparato institucional: se trata de la eliminación de las viejas estructuras burocráticas. Cuando no se puede privatizar o transferir a niveles de gobierno menores, se procede a la desaparición de algunos órganos o estructura del Estado como son las secretarías, subsecretarías, etc.

El recorte de personal: la redefinición del papel del Estado y la reducción de su estructura provoca la sobra de recursos humanos. Las modalidades de la reducción de personal, son variadas.

En otro orden de ideas, Kliksberg con base en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) en 1993, nos plantea que después de múltiples experiencias de privatización se detectan siete “pecados” o errores que hay que evitar en los procesos de privatización, los cuales son:

1. No limitarse a elevar al máximo los ingresos; crear un clima competitivo.
2. No sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.
3. No vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.
4. No utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios: amortizar deuda nacional.

⁴¹*Ibid.* p. 67

5. No "atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.
6. No hacer promesas falsas a los trabajadores; readiestrarlos para nuevas industrias.
7. No recurrir meramente a órdenes de mando: crear un consenso político.⁴²

En otro orden de ideas, un autor reconocido en el tema sobre reformas, Yehezkel Dror⁴³ recomienda en los intentos de reforma promovidos desde el nivel superior, que se han extendido en todo tipo de países lo siguiente:

La reforma no es el corto plazo toma largo tiempo. Los dirigentes de la reforma no pueden esperar resultados rápidos.

La reforma es turbulenta. Los cambios significativos en los procesos sociales e instituciones, liberan tensiones acumuladas por lo que se requiere poner señales de alerta para que la turbulencia no rebase los límites de tolerancia, porque de otra forma se pone en peligro la reforma.

Los procesos paradójicos plantean trampas inevitables. Se llega a producir lo contrario de los propósitos planteados, a causa de los procesos dialécticos difíciles de comprender en el razonamiento político convencional.

La reforma es justificable cuando las situaciones presentes son inaceptables, sólo en estas condiciones la reforma es necesaria.

Resistencia e inercia. Nunca se debe subestimar la resistencia. La reforma pone en peligro a las elites y estructuras de poder, por lo que debe esperarse y vencer la resistencia. Las reformas exitosas se consiguen después de situaciones difíciles. La mayor dificultad se presenta cuando las condiciones de decadencia del sistema hacen

⁴² Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg ..., *Op. Cit.* p. 29

⁴³ Dror, Yehezkel. **Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas**. Colombia, Consejería de modernización del Estado, 1994, pp. 11-23

necesaria una reforma, pero son insuficientes para llevar al sistema a una turbulencia que reduciría las rigideces que permitirían la reforma. Otro obstáculo es la inercia de las instituciones.

Es necesario que los principales decisores y detentadores del poder sean removidos para que la reforma tenga posibilidades de éxito.

Se dispone de cuatro estrategias: 1) esperar la oportunidad histórica, o actuar con una aproximación por etapas, introduciendo elementos de choque para desestabilizar y reducir la resistencia; 2) actuar modularmente; 3) buscar apoyo en las estructuras de poder; y 4) construir bases de poder: por último, combinar las cuatro estrategias.

1.3.1 Interpretaciones teóricas de la gobernabilidad.

Las dificultades que se presentan al realizar cualquier tipo de trabajo en el área de las ciencias sociales sobre todo en ciencias políticas y administración pública, comienza por la definición de los conceptos a utilizar y por la palabra misma con que habrá de conceptualizarse. El problema del nombre del concepto inicia cuando la palabra es de origen extranjero y no existe una traducción literal del término en cuestión. Este es el caso de la palabra "gobernabilidad" que es la traducción de "governance".

"En inglés se entiende por governance el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto generalmente se le asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno. El concepto de gobernabilidad no existe en los diccionarios ingleses consultados. Se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que ese término..."⁴⁴

⁴⁴ Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Washington D.C., BID, monografía No. 9, 1993, p.6

Asimismo, es necesario considerar que no existe posibilidad de traducir literalmente *governance*, por gobernabilidad, lo que provoca demasiada imprecisión y de confusión.⁴⁵ Desde ahí inicia la dificultad para elaborar una definición de la gobernabilidad.

De ahí la dificultad para elaborar una definición de la gobernabilidad. En 1975 aparece el primer trabajo sobre los problemas de la gobernabilidad en los países desarrollados, lo realizaron Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Wakanuti en su "Informe sobre la Gobernabilidad ", patrocinado por la Comisión Trilateral (integrada, por los Estados Unidos, Canadá, Europa occidental y Japón) y titulado "La crisis de la democracia".

Dicho informe etiquetado de "neoconservador", explicaba su enfoque negativo (la ingobernabilidad) como consecuencia de una sobrecarga de demandas que llevarían al Estado a una crisis fiscal al tratar de dar respuesta con la expansión de sus servicios. Según estos autores existían cuatro tendencias que generaban los problemas en las democracias: 1) la deslegitimación de la autoridad; 2) la sobrecarga del gobierno; 3) la desagregación de intereses como producto de la competencia política; y 4) el aumento del provincialismo nacionalista en la política exterior por las presiones de la sociedad respecto de sus necesidades internas.

El tema de la gobernabilidad es relativamente nuevo. No surgió con motivo de las características que presentan países como México, su nacimiento obedece a un pronóstico negativo del mundo desarrollado.

Al distinguir los problemas de la gobernabilidad en un país como el nuestro, se observa que la naturaleza de la gobernabilidad es distinta a la de los países desarrollados. No se trata de una crisis por excesos de la democracia, sino de un proceso de construcción y perfeccionamiento democrático. Se trata de la inserción internacional en desventaja con otras naciones más poderosas; de la modernización tecnológica sin la capacidad de producir tecnología, entre otras que se pueden enumerar, para enfrentar un mundo competitivo.

⁴⁵ Curzio Gutiérrez, Leonardo. "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", en

Si bien se pueden apreciar problemas de carácter general que afectan a todos los países del mundo, un ejemplo es nuevo sistema financiero mundial y la volatilidad del dinero, también se pueden distinguir problemáticas a nivel regional y a nivel nacional con características muy particulares que propician una diversa gama de causas que afectan la gobernabilidad de los Estados nacionales. De ahí, que la gobernabilidad en el caso de México y varios países de Centro y Sudamérica, sea de naturaleza muy diferenciada a la de las naciones en que surgió el concepto. Por ello, es necesario el crear un marco conceptual apropiado aplicable a situaciones como la nuestra, que permita analizar de una manera más precisa nuestra problemática contemporánea; ya que pretender retomar acríticamente al pie de la letra los conceptos generados en otra parte del mundo para observar una realidad distinta, puede resultar inapropiado y distorsionar nuestra percepción a la hora de realizar cualquier análisis o estudio.

Xavier Arbós y Salvador Giner identifican cuatro familias ideológicas en torno a la explicación de la gobernabilidad: Los conservadores, los neoconservadores, los liberales, y los marxistas. Distinguen que estas familias "valoran de forma distinta la influencia y la función de los poderes públicos en el campo de la economía".⁴⁶ Familias que a continuación presentamos.

Los conservadores: para ellos la crisis del "Estado de bienestar" de los setenta, advierte que el intervencionismo estatal ha rebasado sus límites y el mercado se ve afectado por los excesos del expansionismo estatal. Las instituciones políticas reciben una sobrecarga de demandas a las que no se les puede responder por falta de recursos, o en caso contrario se les atiende con cargo en el déficit presupuestal agravando la crisis fiscal, dañando las instituciones y alterando gravemente la economía de mercado.

Los neoconservadores: es una posición parecida a la descrita anteriormente, pero más cargada al terreno ideológico, defendiendo la economía de mercado y atacando

Sociológica, UAM, México, año II, No. 30, 1996, p.148

⁴⁶ Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. España, Siglo XXI, 1996, p. 8

ideológicamente el tamaño del Estado. Los promotores del "Estado mínimo" y enemigos del "Estado de bienestar" y de cualquier forma de intervencionismo estatal que tenga que ver con el mercado. Para ellos la acción de gobierno se debe limitar a garantizar los derechos individuales de los ciudadanos y la seguridad pública. Para los neoconservadores el problema de la gobernabilidad es ocasionado por la intervención del Estado en la sociedad.

Los liberales: promueven la redefinición de la relación entre el Estado y el mercado a través de la aplicación de los principios del liberalismo, que son principalmente la libertad política y económica. Por lo que se plantea la restauración de un mercado, que quede libre de las presiones de los grupos de interés. "El problema de la gobernabilidad, desde la perspectiva liberal, será el de restaurar la autonomía de la política restringiendo su alcance hasta el límite del mercado para, simultáneamente, reconstruir la libertad de éste".⁴⁷

Los marxistas: para ellos el poder político beneficia a una clase dominante permitiendo la explotación de las clases oprimidas. Esta explotación es producto de la propiedad privada de los medios de producción. Para esta corriente el problema de la gobernabilidad se encuentra en el propio sistema capitalista de producción, por lo que el Estado de bienestar ofrece algunos servicios a los sectores socialmente oprimidos para disminuir las desigualdades generadas por la economía de mercado. Si el Estado de bienestar entra en crisis y no mantiene los servicios que brinda, es de esperarse la crisis del propio sistema democrático.

A su vez, Manuel Alcántara⁴⁸ distingue tres corrientes explicativas que no difieren por mucho a las expuestas por Arbós y Giner, éstas son las corrientes neoconservadora, neoliberal y neomarxista.

La neoconservadora: Daniel Bell y Samuel Huntington plantean su posición negativa (la ingobernabilidad) como consecuencia de una sobrecarga de demandas que provocaba la

⁴⁷ *Ibid.* p. 11

aparición de la crisis fiscal. Esta posición es una crítica al funcionamiento del Estado de bienestar y a su expansión de sus servicios sociales principalmente. Distingue Manuel Alcántara entre los autores de esta corriente, además de los mencionados, a Crozier, a Watanuki e Hirschman. Esta corriente es similar a la conservadora y neoconservadora planteada por Arbós y Giner.

La neoliberal: ubica a James Buchanan y Richard Wagner como miembros de esta familia que argumenta que el Keynesianismo no es compatible con la democracia. Señalan una serie de medidas para combatir la inflación provocada por los grupos de presión que ve al Estado como un "botín de servicios inagotables". Estas medidas son restringir la oferta monetaria para que no se produzca inflación, considerando el aumento de la oferta monetaria en relación con la oferta de bienes. También proponen el aumento de los impuestos y controles sobre precios y salarios.

La neomarxista: James O' Connor planteó que la crisis fiscal del Estado se debe a las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado empeoradas por el sistema democrático. Por otro lado Jürgen Habermas manifestaba "la existencia de una doble crisis: 'de entrada', en su acepción de crisis de legitimidad clásica, y 'de salida' como crisis de racionalidad, en el momento en que la burocracia no hace compatibles, o es incapaz de manejar correctamente, los mecanismos de control que le exige el sistema democrático".⁴⁹

De lo anterior se puede distinguir que existen varias corrientes explicativas de los problemas de gobernabilidad. Cada corriente hace énfasis en algunos aspectos ideológicos. Otro aspecto que se puede observar es la crítica que se hace al Estado de bienestar por los neoconservadores, cuestionando este tipo de Estado por la sobrecarga de demandas que presenta; los neoliberales ponen en tela de juicio las medidas económicas de corte Keynesiano ligadas al Estado de bienestar y proponiendo por el contrario medidas con un enfoque opuesto a este, para los neoliberales los problemas de gobernabilidad son producto de la intervención del Estado en la economía, para ellos toda

⁴⁸ Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. México, FCE, 1995, pp. 32-36

intervención estatal en la sociedad es negativa, impide la libre asignación de recursos, así como el equilibrio económico; para los neomarxistas el problema radica en el propio sistema capitalista de producción.

Asimismo, estas críticas que se hicieron al Estado de bienestar de manera global son también aplicables al caso mexicano, puesto que en México se aplicó una modalidad de bienestar que lo hicieron susceptibles de estos cuestionamientos.

De ahí que sería muy difícil ofrecer una explicación única de las causas de los problemas de gobernabilidad de los Estados contemporáneos, porque aun cuando existen problemas a nivel global o internacional en el que se ven inmersos todos, cada uno presenta a su vez problemas nacionales o internos con características muy particulares que lo distinguen de los otros.

Para efectos de este trabajo se retomarán elementos de todas las familias ideológicas mencionadas anteriormente, quizás haciendo uso en mayor medida de la corriente neoliberal.

1.3.2 El concepto de gobernabilidad y su graduación.

Define Luciano Tomassini a la gobernabilidad como de esta manera:

“La gobernabilidad no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social(...) se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por lo tanto, a la legitimidad del primero de ellos(...)”⁵⁰

en otra definición al respecto dicen Xavier Arbós y Salvador Giner que:

⁴⁹ *Ibid.* p. 35

“la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.⁵¹

Sobre el mismo tema Antonio Camou dice que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”.⁵²

Una última definición que se utilizara sobre este tema es la de Manuel Alcántara, quien dice que:

“Puede entenderse por gobernabilidad la situación en que ocurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental”.⁵³

De las definiciones anteriores se aprecia que en todas se hace referencia al ejercicio o acción del gobierno, pero además, esto se da en un contexto más amplio, de ahí que para el presente trabajo se entienda a la gobernabilidad como la cualidad de un Estado o comunidad política, la que se obtiene cuando los órganos del Estado o instituciones de gobierno actúan de una manera eficaz en la solución de las demandas de la sociedad de una manera considerada legítima. Queda claro que no se hace referencia sólo a la acción del gobierno, ya que de ser así la palabra gobernar sustituye fácilmente a la gobernabilidad.

Se considera que la gobernabilidad es una cualidad del Estado porque cuando se habla de los problemas de la gobernabilidad se hace referencia a las sociedades

⁵⁰ Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo...**, *Op. Cit.* p. 6

⁵¹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la...**, *Op. Cit.* p. 13

⁵² Camou, Antonio. **Gobernabilidad y democracia.** México, IFE, 1995, p. 22

⁵³ Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, crisis...**, *Op. Cit.* pp. 38-39

contemporáneas, pero cualquier tipo de sociedad en la actualidad se organiza a través del Estado, de otra forma es muy difícil que pudieran existir las sociedades tal y como las conocemos hoy en día. Sin embargo, hay autores como Manuel Alcántara, quien plantea que el término de gobernabilidad está relacionado con la aparición de situaciones de crisis en los sistemas políticos.⁵⁴ De hecho, los problemas y estudios sobre gobernabilidad generalmente se abordan con un enfoque sistémico, pero eso no implica que se refieran exclusivamente al sistema político.

Independientemente de que en este trabajo se analice la gobernabilidad del Estado, no por ello se descarta que se pueda relacionar a la gobernabilidad con el sistema político, el régimen político, o una población determinada en un espacio geográfico menor.

La palabra gobernabilidad procede en primera instancia de gobierno. La gobernabilidad se refiere a una cualidad o propiedad de ser gobernable, en este sentido gobernable es la cualidad de ser gobernado, lo que se puede gobernar, por lo que se desprende que para que algo o alguien se pueda gobernar se requiere que alguien gobierne y que alguien sea gobernado, es decir, cualquier relación de gobierno siempre la conformaran estas dos partes interactuantes (gobernante y gobernado). En el Estado aparece esta relación entre los órganos del Estado (gobierno) y la sociedad, más específicamente entre los representantes del Estado y el resto de ciudadanos integrantes de la nación.

Una característica más de la gobernabilidad es su graduación, sobre esto se dice que la “gobernabilidad e ingobernabilidad, conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible”.⁵⁵ Por lo que al referirnos a la gobernabilidad se comprende que es gradual, ya que no existe la gobernabilidad perfecta y es muy difícil llegar al extremo de la ingobernabilidad. En algunos trabajos como el de Arbós y Giner, así como en el de Alcántara Saéz, utilizan una graduación intermedia al referirse a las “crisis de gobernabilidad”.

⁵⁴ *Ibid.* p. 29

⁵⁵ *Ibid.* p. 40

Referente a la graduación de la gobernabilidad, Antonio Camou⁵⁶ trata de una forma más amplia este tema, en su propuesta distingue cinco niveles, éstos son: la gobernabilidad ideal, la gobernabilidad normal, el déficit de gobernabilidad, la crisis de la gobernabilidad y la ingobernabilidad. Define a estos de la siguiente manera.

Gobernabilidad ideal: designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales: Este escenario permitiría una sociedad sin conflictos.

Gobernabilidad normal: las diferencias entre demandas y respuestas varían dentro de márgenes tolerados.

“Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad de amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios ‘anomalías’(...)”⁵⁷

“Crisis de gobernabilidad: describe una situación de proliferación de ‘anomalías’, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”.⁵⁸

Ingobernabilidad: es el polo opuesto de la gobernabilidad ideal, es la disolución de la relación de gobierno que integra a los miembros de una comunidad política.

Al respecto se hace la aclaración que en este trabajo se utilizará una graduación parecida, es decir, se toma como referencia el planteamiento de Camou, pero se elimina el nivel de déficit de gobernabilidad por las razones que a continuación se exponen.

⁵⁶ Camou, Antonio. **Gobernabilidad y ...**, *Op. Cit.* p. 27

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Ibid.* p. 28

Esta propuesta de graduación de gobernabilidad es muy acertada al pretender medir los grados de la misma, pero resulta difícil distinguir el "déficit de gobernabilidad" de la "crisis de gobernabilidad". Ya que argumenta que el déficit es un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, a estos desequilibrios les llama "anomalías".

Dice Camou que la crisis de gobernabilidad es la proliferación de estas "anomalías", sin embargo, no distingue en donde se encuentra la frontera entre un déficit y una crisis de gobernabilidad, ya que no se puede precisar en un tema tan ambiguo como es la gobernabilidad. Por lo que en este trabajo nos referiremos únicamente a las crisis de gobernabilidad; debido a que resultaría muy difícil crear una especie de termómetro o instrumento que sirviera para medir exactamente los grados de la gobernabilidad con un parámetro aceptado por todos. Además, las sociedades, con todo y sus similitudes, presentan problemas de gobernabilidad de distinta naturaleza, los que dependiendo de su gravedad, se tomaran como crisis de gobernabilidad.

Aún sin considerar totalmente los niveles de gobernabilidad que plantea Antonio Camou nos apoyaremos en su trabajo para definir los niveles de gobernabilidad. Como no hay un parámetro que separe al déficit de una crisis de gobernabilidad, omitiremos el déficit y solo se distinguirá la crisis de gobernabilidad. De ahí que en este trabajo se hará referencia principalmente a dos niveles de gobernabilidad: La gobernabilidad normal y a la crisis de gobernabilidad.

La gobernabilidad "ideal" y la ingobernabilidad son los polos opuestos, y son dos niveles, el ideal y su contraparte, los cuales no se dan en la realidad como tales, son abstracciones que nos permiten ubicar los extremos de la gobernabilidad. En los hechos ubicaremos siempre a la gobernabilidad normal y la crisis de la gobernabilidad, esta última no obedece siempre a las mismas causas y no siempre tiene la misma intensidad, es decir, unas crisis son más graves que otras, de la misma manera su duración en el tiempo no es por periodos iguales.

No hay forma de medir exactamente el fenómeno social de la gobernabilidad. En las ciencias exactas como las matemáticas existen parámetros y unidades de medida convencionales aceptadas por todos, lo que permite tener un patrón para mediciones exactas con los números. En contraparte en las ciencias sociales ¿cómo medir el nivel de gobernabilidad específicamente?. Es por ello que al referirnos al nivel de gobernabilidad no podemos hacerlo con una graduación tan grande y exacta como con un termómetro.

De esta forma se inician las definiciones que se utilizarán principalmente en el desarrollo de este trabajo.

Gobernabilidad "normal": Las diferencias entre demandas y respuestas gubernamentales varían dentro de márgenes tolerados.

Crisis de gobernabilidad: Las diferencias entre demandas y respuestas gubernamentales aumentan de tal forma que ya no son tolerados por los actores políticamente organizados, mostrando éstos su inconformidad al hacer uso de su capacidad para enfrentar al gobierno, que ha dejado de cumplir los fines del Estado en materia de bien común y de interés general.

Esta inconformidad, se aprecia en el enfrentamiento que puede ser de diversas maneras como por ejemplo mediante el voto, castigando a determinado partido que no cumplió con las promesas de campaña y empeoró las condiciones de vida de la población, esta inconformidad puede variar dependiendo del grado de organización de los actores sociales, la cual puede ser el extremo del enfrentamiento abierto como es la lucha armada, en algunas partes del territorio.

La gobernabilidad al igual que los procesos sociales nunca presentan idénticas condiciones y está en constante transformación, por lo que la gobernabilidad no es un proceso estático, sino que contiene un alto grado de dinamismo, por lo cual la graduación de la gobernabilidad constantemente está cambiando de un grado a otro atendiendo a los cambios sociales. La graduación de la gobernabilidad puede cambiar paulatinamente, así

como drásticamente, un ejemplo de un cambio drástico en la gobernabilidad puede ser el suceso de un fenómeno natural como un temblor con efectos catastróficos, que en unos cuantos segundos puede generar una grave crisis de gobernabilidad ahí donde no existía.

Otro aspecto de la gobernabilidad es la duración cuando presenta crisis, se considera a la duración mientras sus efectos permanecen visibles, por ejemplo, una crisis de gobernabilidad provocada por una recesión económica, se supera cuando se reactiva la economía, de ahí que la duración es variable.

De lo anterior, se desprende que para el estudio de la gobernabilidad se tiene que considerar su graduación y sus niveles. Se recuerda que se eliminó el déficit de gobernabilidad por lo que este trabajo solo utiliza dos: la gobernabilidad "normal" y la crisis de gobernabilidad, en ésta última se consideran dos elementos, su graduación y su duración en el tiempo. La gravedad de una crisis al igual que la gobernabilidad es gradual.

La crisis de gobernabilidad es el punto intermedio entre la gobernabilidad normal y la ingobernabilidad, habida cuenta que la ingobernabilidad es el opuesto de la gobernabilidad ideal queda descartada para su análisis; ya se mencionó que en los hechos se presenta la gobernabilidad normal y las crisis de gobernabilidad, en esta última se habrá de centrar nuestra atención para el desarrollo de este trabajo.

Por último, se pone como ejemplo de ingobernabilidad cuando en un país ocurre una revolución o lucha armada de tal magnitud que no se tiene el monopolio legítimo de la violencia en todo el territorio y en consecuencia ya no se distingue al Estado nacional como lo conocemos hoy en día. En este caso hipotético, desaparecería la relación de gobierno (gobernantes-gobernados) que es básica para que haya gobernabilidad. Cabe hacer la distinción de una crisis de gobernabilidad, ya que ésta aparecería cuando un grupo armado enfrenta abiertamente al gobierno solo en una parte del territorio, un ejemplo es el caso de Chiapas y el EZLN.

1.3.3 Indicadores y condicionantes de la gobernabilidad.

El mantenimiento de la gobernabilidad no solo depende de la actuación y de las respuestas que un gobierno puede dar, a veces su gobernabilidad se ve afectada por sucesos que están fuera de su control.

Por ejemplo, los gobiernos no controlan su propio espacio aéreo; la lluvia ácida o una fuga nuclear originada en otra parte del planeta y al afectar su territorio lo pueden hacer ingobernable.⁵⁹

En el apartado anterior se mencionó que la gobernabilidad es un fenómeno que presenta distintos grados. En la etapa intermedia que es donde aparecen los problemas de gobernabilidad, se hace necesario determinar y distinguir cuando aparecen estos problemas o crisis de gobernabilidad. Referente a los indicadores que permiten distinguir el nivel de gobernabilidad, se presentan los siguientes planteamientos de algunos autores.

Dice Leonardo Curzio que son cinco los pilares que sostienen la gobernabilidad en México: 1) la legitimidad política del gobierno; 2) la eficacia gubernamental; 3) la existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores; 4) acuerdos con los grupos de presión más importantes; y 5) la viabilidad internacional.⁶⁰

Para Xavier Arbós y Salvador Giner existen cuatro niveles en los que se mueven los procesos de la gobernabilidad, estos son: 1) el dilema legitimidad-eficacia; 2) las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; 3) la reestructuración corporativa de la sociedad civil; y 4) la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.⁶¹

⁵⁹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad...**, *Op. Cit.* p. 87

⁶⁰ Curzio Gutiérrez, Leonardo. "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia...", *Op. Cit.* p. 152

⁶¹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad...**, *Op. Cit.* p. 14

De estos dos planteamientos se observa que en ambos la gobernabilidad está ligada al grado de legitimidad y eficacia del gobierno, además de otras consideraciones en las que se difiere un poco.

Antonio Camou en su planteamiento, que se ubica más del lado de la eficacia gubernamental, distingue cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad. Estas son las áreas comunes de acción de los sistemas políticos. Plantea que estas áreas permiten realizar la evaluación del sistema político de acuerdo con los siguientes patrones:

- 1) El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las ordenes del gobierno.
- 2) La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.
- 3) La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- 4) El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar - de acuerdo con pautas institucionalizadas - a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.⁶²

Estas cuatro áreas se pueden clasificar en área legal, económica, social y política. Para que en estas áreas aparezcan crisis de gobernabilidad se requiere que se presenten alguna de las siguientes situaciones.

En el área legal se manifiesta una crisis cuando no se cumple la ley reiteradamente, lo que indica el desfase entre el marco jurídico vigente y la sociedad, esto puede ser ejemplificado con el aumento de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública, la corrupción, la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado, la protesta social, la violencia callejera, por último la aparición de

⁶² Camou, Antonio. **Gobernabilidad y...**, *Op. Cit.* p. 28

organizaciones armadas que disputan al Estado el poder político superior y la facultad de ejercerlo sobre una parte o todo el territorio nacional. En suma una crisis en el área legal aparecerá cuando no se respete frecuentemente la legalidad en el Estado.

En el área económica se presenta la crisis por el manejo ineficaz, por parte del Estado, de los indicadores económicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etc.); por otro lado el deficiente manejo estatal para reestructurar la economía y propiciar el desarrollo (crecimiento económico, extensión de la seguridad social, distribución del ingreso, etc.). En esta área la crisis es producto del ineficaz manejo de la economía nacional lo que se puede apreciar en los indicadores económicos.

La crisis en el área social incluye dos dimensiones: la promoción del bienestar y la igualdad, así como de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza. La falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede motivar la protesta social y la aparición de condiciones que amenacen la estabilidad en la relación de gobierno.

Por último, el área política presenta tres tipos de tensiones causantes de la crisis: 1. Por la incapacidad (o la cerrazón) del sistema político para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; 2. Cuando los poderes republicanos (el caso típico es el enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo) se encuentra en manos de partidos opositores, o cuando al interior del congreso ningún partido tiene mayoría, lo que dificulta sus funciones, y 3. Cuando se presentan tensiones entre diversas dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales. En suma, en el área política aparece la crisis cuando alguna situación tensa el ambiente político, pudiendo aparecer más causas que las anteriormente descritas.

Para el desarrollo de este trabajo nos apoyaremos en estas cuatro áreas propuestas, para distinguir las crisis de gobernabilidad.

1.4.1 El Estado de bienestar.

Lo que se conoció como Estado de bienestar imperó a nivel mundial después de la segunda guerra mundial y dicha influencia llegó a México, quien desarrolló una modalidad de Estado de bienestar.

Se hace la aclaración que en México se distingue un tipo de Estado que en Latinoamérica se conoció como paternalista, populista, desarrollista e interventor entre otros nombres.

Rafael Muñoz dice que el Estado de bienestar es “aquel conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)”.¹ Se puede advertir cómo una característica del Estado de bienestar un conjunto de derechos sociales de los que gozan los ciudadanos.

Otra característica de este tipo de Estado es el uso de una política económica de corte keynesiano² basada precisamente en la teoría macroeconómica de Keynes, la cual surgió como respuesta a la gran depresión económica de 1929. Esta teoría plantea el “manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar

¹ Muñoz, Rafael. “Economía de mercado y Estado de bienestar”, en Muñoz, Rafael (Comp.). **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. España, Alianza, 1989, p. 25

² Novelo, Federico. **Teoría económica keynesiana**. México, UAM/Plaza y Valdés, 1987, pp. 139-140. El autor señala que: “en opinión de Keynes, la política económica debe buscar dos objetivos fundamentales a saber: acercar el volumen de ocupación al pleno empleo, y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso”. “A tales propósitos deben dedicarse las políticas fiscal, monetaria y de planeación económica, actuando sobre las variables independientes del sistema económico. Si el volumen de ocupación (y de ingreso) está determinado por la propensión marginal a consumir (c), la eficacia marginal del capital (r) y la tasa de interés (i), la acción gubernamental debe orientarse a: 1° mantener en el más alto nivel posible la propensión marginal a consumir, empleando para ello una política fiscal que, gravando a las capas de más alto ingreso y de bajo consumo, o de consumo imprevisible, distribuya la riqueza por la vía de la obra pública o por la dotación de servicios gubernamentales que complementen el ingreso de las capas de los asalariados o de desempleados que suelen gastar en consumo una altísima proporción, cuando no la totalidad, de sus ingresos; 2° buscar la existencia de un amplio número de ramas de inversión rentables, así como el más grande margen de rentabilidad para cada caso, lo que se logra, en parte, por el fortalecimiento de la propensión marginal a consumir, previsto en el punto anterior; complementariamente, el gobierno deberá dirigir un proceso de planeación económica, con el que provocará una importante respuesta privada, evitando la saturación de ramas rentables y profundizando la búsqueda y el aliento para nuevas ramas de inversión; el propósito central, en este caso, es el mantener en el punto más alto posible a la eficacia marginal del capital, con lo que el sistema económico podrá prolongar una situación de semiauge, y 3° con apoyo en la política monetaria, se buscará eliminar la escasez del capital, en su forma de créditos productivos, así como acabar con el rentismo financiero y mantener a la tasa de interés en un nivel tal que, asegurando el fortalecimiento del ahorro, no amenace con desalentar a la inversión”.

seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos. El manejo de la demanda agregada, vía política fiscal y monetaria, está orientada a corregir el desempleo”.⁶⁵

La teoría de Keynes fortaleció el desarrollo de una concepción de Estado y de su política social que culminó en el Estado de bienestar. El cual respondió a los problemas sociales de los ciclos económicos, mejorando la relación entre el mercado y el Estado. El Estado de bienestar se apoyó en una amplia institucionalidad relacionada con aspectos como la salud, la educación, la vivienda y las pensiones. La vigencia del Estado de bienestar dependió del consenso social que aglutinó en torno de las nuevas instituciones, la política económica y las reformas sociales.

“A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones”.⁶⁶

La consolidación del Estado de bienestar a nivel mundial se sostuvo en el ciclo de crecimiento económico excepcional, que surgió con motivo de la recuperación posterior a la segunda guerra mundial y a la estabilidad del sistema monetario internacional hasta el rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods.

El Estado de bienestar, a pesar de los problemas que le ha tocado sortear, ha mostrado en los hechos que es una institución sólida y muy difícilmente irreversible, cuando menos en el contexto de las modernas democracias liberales de Europa y Estados Unidos; que puede reformarse en los aspectos en los cuales ha funcionado mal, y que “no existen a la vista nuevas construcciones, más allá de ciertas propuestas ideológicas conservadoras,

⁶⁵ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. México, FCE, 1993, p. 116

⁶⁶ Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. México, CONACULTA, 1991, p. 137

que hayan mostrado ser un efectivo relevo económico, social y político de los grandes objetivos del bienestar y la eficiencia".⁶⁷

Como ya se dijo, una característica fundamental del Estado de bienestar es su amplia intervención en la economía para fomentar el empleo. A través de la construcción de un sector público fuerte mediante las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos, y el fomento del desarrollo económico.⁶⁸

Las nacionalizaciones se utilizaron frecuentemente en los años treinta y luego se profundizaron después de la segunda guerra mundial. Formaron parte de la estrategia para enfrentar la crisis económica, principalmente de las áreas en dificultades.

La implantación de las nacionalizaciones no fue sencilla, se tuvieron que superar grandes obstáculos. Uno de los factores que contribuyó a su realización fue la construcción de una coalición social que le diera soporte y fuerza, para enfrentar a los antiguos dueños de las empresas nacionalizadas. Estos movimientos se sustentaron en ideologías de corte nacionalista.

En México se nacionalizó el petróleo, la electricidad, y los ferrocarriles. Además, se dio paso a la creación de empresas públicas. Esto permitió que el Estado fuera factor principal del desarrollo económico y social mientras tuvo vigencia el Estado de bienestar, ya que gracias a su intervención en las actividades económicas se consiguió el crecimiento del PIB, el aumento del empleo, la creación de instituciones de carácter social en las áreas de salud, vivienda, educación, pensiones, entre otras (IMMS, ISSSTE, INFONAVIT, etc.).

El Estado de bienestar fue el sustento del desarrollo económico por varias décadas, al lograr altas tasas del crecimiento del PIB mediante su intervención directa en la economía. Lo que aunado a la prestación de los diversos servicios y productos sociales, permitió el desarrollo del bienestar social y niveles altos de gobernabilidad. Razón por la

⁶⁷ Ayala Espino, José. **Límites del mercado, límites del Estado**. México, INAP, 1992, p. 110

cual la gobernabilidad no era considerada un problema y ni siquiera existía en el vocabulario político e intelectual de ese momento.

1.4.2 El Estado de bienestar mexicano.

El Estado de bienestar surge en México como consecuencia de la revolución mexicana¹ y apareció cuando en la Constitución Política de 1917 el Estado se compromete a brindar beneficios sociales a sus ciudadanos, tales como la educación gratuita y laica (Art. 3); salud y vivienda (Art. 4); la repartición de la tierra y la desaparición de los latifundios con la creación del ejido (Art. 27); y la regulación de las relaciones laborales (Art. 123). El Estado de bienestar recibe un impulso importante en el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Por lo anterior, el Estado para tratar de cumplir con estos compromisos sociales y políticos iniciando la creación de instituciones de gobierno o de la administración pública centralizada y descentralizada.

Desde entonces, el desarrollo del populismo en México se realizó a lo largo de varias décadas. Ocurrió en el contexto de un modelo económico de sustitución de importaciones, bienestar de crecimiento hacia adentro y de una política proteccionista que promovió la industrialización y la ampliación del mercado interno.²

Asimismo, la fase de desarrollo del Estado de bienestar en México propició el crecimiento de la administración pública federal centralizada, y descentralizada o paraestatal. En el primer caso, de las ocho secretarías de Estado y los siete departamentos administrativos existentes en 1935, se pasó a 16 y dos, respectivamente, en 1976. En el sexenio cardenista (1934-1940) se crearon dos dependencias centrales fuertemente abocadas a

¹ Moreno Espinosa, Roberto. "Estudio Introductorio", en Rose, Richard. **El gran gobierno**. México, FCE, 1998, p.19

² *Ibid.* p. 21

promover el bienestar de la población. Pero, la administración pública descentralizada o paraestatal, es la que tiene un mayor crecimiento.³

Después de un largo periodo de crecimiento de la administración pública descentralizada, esta tendencia llega a su fin con la nacionalización de la banca a finales de 1982, a partir de entonces cambia la tendencia a su extremo opuesto que es la privatización y desaparición de las empresas públicas, disminuyendo drásticamente la administración pública descentralizada.

Otra característica que es importante señalar es que en México la responsabilidad de la administración pública está a cargo de la Presidencia de la República. Además, se caracteriza por una concentración de facultades constitucionales en el poder ejecutivo.

En este sentido, el Estado mexicano es un Estado federal, pero la ilimitada concentración de poderes en el presidente de la República ha desvirtuado y pervertido el proyecto federal. La nación se estructura de acuerdo con el principio de la división de poderes, pero el presidencialismo ha atrofiado desde el inicio el equilibrio y la autonomía de los poderes de la unión, de manera que los otros dos poderes aparecen irremediablemente sometidos al Ejecutivo.⁴

Actualmente esta situación empieza a cambiar debido a que a partir de 1997 el PRI dejó de tener la mayoría en la Cámara de Diputados, evitándose así la subordinación del poder legislativo al ejecutivo. Además de una serie de cambios que han permitido paulatinamente disminuir la influencia presidencial, otro ejemplo de ello es la creación de los organismos electorales con autonomía propia, lo que impide la intromisión del ejecutivo en la organización de las elecciones.

³ *Idem.*

⁴ Córdova, Arnaldo. "La concepción del Estado en México y el presidencialismo", en González Casanova, Pablo (Coord.). **El Estado en América Latina. Teoría y práctica.** México, Siglo XXI, 1990, p. 542

1.4.3 Decadencia del Estado de bienestar.

El éxito del Estado de bienestar a nivel global, en el periodo comprendido desde la recuperación de la posguerra a la década de los setenta, se ve interrumpido por la aparición de la crisis económica mundial al inicio de los primeros años de esa década.

Entre las causas que producen esta situación se distinguen las siguientes: 1) el rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods que mantenían al sistema monetario internacional basado en tipos fijos, es decir, los márgenes de flotación cambiaria eran sumamente estrechos y había estabilidad monetaria; pasando a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes, lo que ha ocasionado un nuevo comportamiento de los mercados de dinero, con la consiguiente inestabilidad de los mercados del dinero y la volatilidad de los capitales foráneos; 2) la aparición de la estanflación (inflación con recesión); 3) la crisis del petróleo al llegar a subir el precio en más de diez veces en la década de los setenta (1973-1979).

De ahí que el paradigma teórico-económico keynesiano que se vinculó al Estado de bienestar, resultó incapaz de ofrecer análisis claros y comprensivos de la crisis y de políticas para su superación.⁵

La crisis del Estado de bienestar se tiene que explicar en la situación de crisis económica general y de la crisis de la teoría económica prevaleciente.⁶ Se explica puesto que la situación económica prepara el campo para la crítica a la intervención gubernamental. En cuanto a la teoría neoclásica-neokeynesiana presenta incapacidad para explicar los fenómenos de la crisis, la que permite la aparición de teorías alternativas que fundamentaran científicamente las críticas a la intervención pública. Es necesario señalar que la crisis del Estado de bienestar no es solo una crisis financiera o de recursos.⁷

⁵ Muñoz, Rafael. "Economía de mercado y Estado de bienestar", en Muñoz..., *Op. Cit.* p. 32

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibid.* p. 33

El Estado de bienestar recibe como producto de la crisis económica, cuestionamientos de corrientes ideológicas de su intervención en las economías de mercado.

Dentro de las críticas al Estado de bienestar se pueden apreciar tres corrientes principales. Estas son la monetarista, la elección pública (public choice) y la de expectativas racionales.

Los monetaristas, con Milton Friedman al frente de esta corriente, critican la intervención del Estado en la economía. Su planteamiento principal es que la inflación o el aumento de los precios es producto de los aumentos en la oferta monetaria. Reconocen que en el corto plazo el gobierno puede reducir el desempleo por medio de la demanda agregada, es decir incrementando el gasto público, que a su vez genera un incremento en los precios, provocando una mayor inflación, pero argumentan que en el largo plazo esta acción provocará un aumento en la inflación sin aumentar el empleo, por lo que no resulta conveniente la intervención del Estado para reducir el desempleo.⁸

“Los monetaristas han postulado que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema. Reconocen que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en crecimiento de la economía el efecto positivo sólo es temporal pues enseguida las políticas expansivas se revertirán en inflación”.⁹

El monetarismo se restringe al ámbito de las consecuencias de la oferta monetaria sobre el funcionamiento de la economía y sus repercusiones en la inflación. Por lo anterior se desprende que no es benéfica la intervención del Estado en la economía, ya que al final de cuentas no puede incrementar el empleo con el manejo de la demanda agregada, y a la larga lo único que aumentará es la inflación.

Esta corriente se contrapone a los supuestos del Estado de bienestar neokeynesiano, al tener un enfoque prácticamente contrario al mismo, es decir, el Estado de bienestar

⁸ Muñoz, Rafael. “Economía de mercado y Estado de bienestar”, en Muñoz..., *Op. Cit.* p. 35

combatía el desempleo y la concentración del ingreso, los monetaristas combaten la inflación que es producto de las políticas económicas neokeynesianas, el incremento del gasto público o la oferta monetaria. Realizan una crítica a los instrumentos de los que se valió el Estado de bienestar por muchos años.

La elección pública (public choice).

Esta corriente la encabezan Milton Friedman, James Buchanan y Tullock. La elección pública apareció en la década de los sesenta. Surge como una perspectiva de la política que nace de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas.¹⁰

“Se trata de un enfoque racionalista que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien común”.¹¹

Las críticas que la elección pública ha hecho a la intervención estatal son las siguientes:

- Se argumenta que la intervención del Estado genera un enorme desperdicio de recursos, pues apoyó actividades económicas no productivas. Por lo que el Estado tiene que ser mínimo, ya que el mercado es el que produce el crecimiento económico.
- El Estado no garantiza la adecuada asignación de recursos al seleccionar proyectos de inversión.
- El Estado no tuvo capacidad de prever los efectos macroeconómicos adversos (hiperinflación, déficit fiscal, Etc.).

La elección pública se contrapone a los postulados keynesianos del presupuesto desequilibrado, por el contrario, propone la restauración del presupuesto equilibrado, es decir, sin déficit.

Las expectativas racionales.

⁹ Ayala Espino, José. *Límites de mercado...*, Op. Cit. p. 75

¹⁰ *Ibid.* p. 76

¹¹ *Idem.*

“Las bases del teorema de formación de expectativas racionales surgieron independientemente de los fundamentos de la escuela neoclásica, pero la tendencia que en la práctica siguió este enfoque fue a fundirse a modelos sustentados en el equilibrio general y en el libre mercado. Esta escuela sostiene la incapacidad del Estado para cambiar los resultados del mercado”.⁸⁰

Esta corriente plantea que los agentes económicos tienen toda la información económica decisiva, lo que les permite formar sus expectativas económicas racionalmente, por ello tienen la capacidad de anticiparse a los cambios en la intervención estatal, anulando así dicha intervención. De esta forma toda intervención económica del Estado no es buena ni mala, sino inútil.⁸¹

Sin embargo, este planteamiento es inconsistente, debido a que da por hecho que los agentes económicos “conocen la estructura y relaciones relevantes de las variables económicas principales, es decir, conocen el mejor modelo económico posible, lo cual plantea el problema de definir/detectar cuál es el mejor modelo económico, problema que no tienen resuelto ni los propios economistas”.⁸²

Las corrientes anteriormente señaladas, que critican la intervención del Estado presentan varias insuficiencias puesto que:

- El mercado tiene fallas en la asignación eficiente de los recursos, como se ha documentado ampliamente en cuestiones como la competencia imperfecta, información imperfecta, costos de transacción, etc.
- “Se ha reconocido, desde su propia perspectiva metodológica, que una gran parte de la teoría económica convencional resulta muy elemental y está muy lejos de los problemas complejos y reales involucrados en la relación Estado-mercado-desarrollo.”⁸³

⁸⁰ *Ibid.* p. 74

⁸¹ Muñoz, Rafael. “Economía de mercado y Estado de bienestar”, en Muñoz..., *Op. Cit.* p. 37

⁸² *Ibid.* p. 38

⁸³ Ayala Espino, José. **Límites de mercado...**, *Op. Cit.* p. 78

- “Las metodologías e instrumentos desarrollados por los enfoques racionalistas, individualistas y utilitaristas se concibieron originalmente para responder a preguntas del ámbito microeconómico”.⁸⁴

En otro orden de ideas, el debate sobre la gobernabilidad de las democracias y de la reforma del Estado comenzó en los setenta. Desde entonces se fue haciendo visible el agotamiento del Estado de bienestar, que se distinguía por la regulación del mercado y su intervención en la sociedad con políticas de bienestar social. Las causas de este agotamiento se encuentran entre otras en la caída del crecimiento económico, el aumento de la inflación, el aumento del déficit presupuestal, la crisis fiscal, la crisis petrolera, el aumento de la población con altos índices de natalidad, la aparición de nuevos actores sociales con demandas novedosas como bandera política, la aparición de organismos supranacionales con más poder que los propios Estados nacionales. Es entonces cuando se empieza a hablar de la crisis del Estado de bienestar y de los problemas de la gobernabilidad.

En el caso de nuestro país, el agotamiento del Estado de bienestar y los cambios en el mundo afectaron de manera considerable la gobernabilidad, propiciando transformaciones en distintas áreas con la finalidad de superar los problemas o crisis de gobernabilidad; el área económica es la que presentó mayores problemas y en la que se introdujeron en la misma medida cambios, con el objeto de mejorar la eficacia gubernamental en esta materia.

De todo lo anteriormente mencionado se plantea la siguiente hipótesis:

La reforma del Estado en México surgió como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo predominante a nivel mundial posterior a la posguerra, sustituyendo el Estado de bienestar por un Estado con orientación neoliberal, el cual no ha logrado superar las crisis de gobernabilidad del país porque no ha resuelto favorablemente los problemas económicos y los rezagos sociales.

⁸⁴ *Ibid.* p. 79

De esta hipótesis se desprende lo siguiente:

El Estado de bienestar mexicano se transforma en uno con orientación neoliberal, aspecto que se desarrollará en el capítulo dos.

El nuevo Estado mexicano con orientación neoliberal no ha logrado superar los problemas o crisis de gobernabilidad en las áreas económica y social, asunto que se aborda en el capítulo tres.

Lo político y lo legal con toda la importancia que se merecen quedan fuera del eje central del presente análisis, centrandó nuestro interés en lo económico y lo social; de este último se hará referencia a unos cuantos aspectos.

Por lo que a continuación se abordan los temas descritos en los siguientes dos capítulos.

CAPITULO II

LA APARICIÓN DEL ESTADO NEOLIBERAL Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

2.1. La globalización y la aparición del Estado neoliberal.

El liberalismo económico y el neoliberalismo tienen muchas similitudes. El liberalismo se manifiesta como una corriente de pensamiento que defiende los intereses de la burguesía industrial y comercial del siglo XVIII en contra de un Estado altamente regulador.¹ En ese entonces, la burguesía en ascenso consideraba adversas las formas de regulación económica a sus fines y consideraba necesario removerlas para maximizar sus propios beneficios sin sujetarse a ninguna traba.

Aparecen entonces los planteamientos de Adam Smith y David Ricardo, quienes argumentan que el Estado no debe regular la actividad económica, que debe dejarse a los individuos actuar libremente para buscar su mayor beneficio y que de esta forma se produciría una mejoría general.

La ideología liberal deseaba disminuir la injerencia del Estado en la economía, pero simultáneamente quería aumentarla en el sentido de garantizar sus intereses, es decir el Estado no debía regular la economía pero sí garantizar el goce de los frutos de la actividad económica.² A este tipo de Estado se le conoció como el Estado guardián o gendarme, cuyo objeto es el brindar a la colectividad el servicio de vigilancia para salvaguardar sus intereses.

La vigencia y aplicación del liberalismo ocasionó graves desequilibrios económicos y sociales que provocaron acciones correctivas y propiciaron nuevas manifestaciones de

¹ Andrade Sánchez, Eduardo. **La intervención del Estado en la economía**. México, UNAM, 1986, p. 10

² *Ibid.* p. 11

intervención estatal como es el caso del Estado de bienestar, que nace en este siglo, cuyas características ya se mencionaron en un apartado anterior. Dicho Estado garantiza ciertos beneficios sociales como el empleo, la salud y la educación.

El Estado de bienestar se mantuvo vigente por muchos años en el siglo XX; sin embargo, la crisis económica de principios de la década de los setenta acabó con la confianza y el consenso que existía en torno al Estado de bienestar y fortaleció a las corrientes neoliberales como el monetarismo.

“El neoliberalismo(...) Es el retorno al viejo liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales (llamada por sus seguidores nueva macroeconomía clásica) y de la economía de la oferta”.³

En la década de los ochenta se observa una tendencia internacional enfocada en una mayor participación de la empresa privada. En muchos países han triunfado las visiones neoliberales basadas en una mayor libertad económica con una disminución de la intervención estatal y la privatización de las empresas públicas.

El neoliberalismo, al igual que el liberalismo, considera el crecimiento económico como producto del funcionamiento del mercado, alejado lo más posible de la intervención estatal. Sin embargo, el liberalismo y neoliberalismo presentan diferencias, el liberalismo fue una corriente ideológica del siglo XIX con Adam Smith y David Ricardo entre otros más que se encargaron de aportar sus ideas. El neoliberalismo no existe como tal, el nombre viene de algunos autores que etiquetan de neoliberales a las nuevas tendencias mundiales de libre mercado. Aunque presentan la gran similitud de impulsar la economía de mercado, son muy distintas puesto que surgieron en contextos diferentes.

³ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. México, FCE, 1993, p.18

El neoliberalismo combate la inflación y considera que el Estado de bienestar la fomenta al aplicar medidas contra el desempleo que producían los efectos contrarios a los esperados.

El neoliberalismo presenta principalmente las siguientes características:

- a) La liberalización comercial a través de la eliminación y disminución de medidas proteccionistas;
- b) La reducción del gasto público y del déficit presupuestal;
- c) El adelgazamiento de la administración pública descentralizada mediante la privatización de empresas paraestatales;
- d) La solicitud de apoyo financiero a organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, a través de la firma de cartas de intención de la aplicación de las políticas dictadas por estos organismos;
- e) La desregulación financiera de la inversión extranjera;
- f) La contención salarial, en el entendido que los salarios y el gasto público son factores inflacionarios; y
- g) El fortalecimiento del mercado como instrumento de crecimiento económico.

El Estado neoliberal se encarga de aplicar las medidas anteriores; y la aparición en escena de la que serían los primeros gobiernos con tendencias neoliberales, ocurre en Gran Bretaña con Margaret Thatcher en 1979; en Estados Unidos con Ronald Reagan en 1980; en Alemania con Helmut Kohl;⁴ en México con Miguel de la Madrid en 1982.

El triunfo de estos gobiernos significó la incapacidad del Estado de bienestar keynesiano.

“para hacer frente a las nuevas contradicciones del capitalismo de bienestar representadas por estancamiento con inflación y crecientes déficit presupuestarios. La primera fase de la crisis acabó con la sustitución en los dos principales países de habla inglesa, uno de los cuales (Gran Bretaña) fue el pionero del Estado de bienestar de posguerra, del viejo paradigma neoconservador renovado. El neoconservadurismo logró una importante victoria ideológica y política. Desde el

⁴ Muñoz, Rafael. “Economía de mercado y Estado de bienestar”, en Muñoz..., *Op. Cit.* p. 75

momento en que el desempleo masivo no provocaba inestabilidad social significativa, perdía importancia política. Detrás del pacto del Estado de bienestar de posguerra estaba la idea de que el pleno empleo y el bienestar social eran la contrapartida obtenida del capital por parte del trabajo a cambio de la paz social. No sólo se ha acabado el pleno empleo, sino que el periodo de posterior a la crisis ha supuesto también el fin de la creencia de que el desempleo masivo es políticamente peligroso para el capitalismo. En este sentido, una precondition política importante del Estado de bienestar –el pleno empleo- como forma de legitimación, deja de ser válida”.⁵

En otro orden de ideas, la Globalización y el neoliberalismo, han aparecido prácticamente al mismo tiempo, puesto que ambos surgen en un contexto de desregulación, privatización y liberalización. Sin embargo, si es necesario precisar que apareció primero se puede decir que la globalización, porque ésta inicia con la desregulación de capitales que ocurrió con el rompimiento de los acuerdos Bretton Woods en 1970, con lo que se suspende la paridad del dólar con el oro, sustituyendo un sistema monetario internacional basado en tipos fijos a uno de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes, que ha generado un cambio en los mercados de dinero.

En la actualidad los tipos de cambio no reflejan generalmente la competitividad del sector real de la actividad económica de cada país. El dinero dejó de ser sólo un medio de intercambio o depósito de valor y pasó a convertirse en una mercancía más que se comercia internacionalmente, haciendo los procesos económicos más volátiles e impredecibles.⁶

Es por esta razón que los países empiezan a competir por el dinero, que ya no es solamente un simple medio de intercambio, sino una mercancía más por la que hay que competir, brindando facilidades para que fluya la inversión hacia la economía nacional.

⁵ *Idem.*

⁶ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma...**, *Op. Cit.* p. 62

En este contexto el capital financiero consigue cierta capacidad de presionar e influir a favor de la desregulación, imponiendo sus intereses por encima de la economía productiva.⁷

Producto de ello fue una tendencia general de desregulación competitiva de los mercados de capitales, donde todas las naciones, tratando de incentivar la entrada de capitales coincidieron en una creciente desregulación. Esto se contrapone a los postulados del Estado de bienestar keynesiano que planteaba la intervención estatal a través de regulaciones de la economía, por lo que su decadencia coincide con el inicio del nuevo sistema financiero internacional que surgió con el rompimiento de los acuerdos Bretton Woods.

En toda la década de los setenta el Estado de bienestar resulta ineficaz para adaptarse al nuevo entorno internacional de globalización de las economías, además, tiene que enfrentar nuevas circunstancias como el descrédito de los grandes aparatos burocráticos de gobiernos que interfieren en muchas; el cambio del sistema financiero internacional; el papel de organismos internacionales como el FMI y el BM promotores de políticas de corte neoliberal; el crecimiento y diversificación de la población; la aparición de nuevos actores sociales; la aparición de nuevas propuestas en materia de la conducción de la economía nacional. Por todo ello aparece el Estado neoliberal en la década de los ochenta.

Junto al nuevo sistema financiero internacional aparece "la marcha acelerada de la tercera revolución tecnológica industrial(...) que promueve y posibilita todos estos procesos de globalización en la industria, el comercio, los servicios y las finanzas que caracterizan al capitalismo posmoderno".⁸

La revolución tecnológica ha aumentado el desempleo como consecuencia de la automatización de los procesos productivos, esto a su vez también lesionó al Estado de bienestar que promovió el empleo.

⁷ Paramio, Ludolfo. "La sociedad desconfiada", en *Nexos*, enero-1997, No. 229, p. 65

Por ello, el Estado se enfrenta a la economía abierta y globalizada, en donde algunas veces sus instrumentos y acciones no producen el resultado esperado y otras son totalmente ineficaces si no se atiende a las dinámicas de la economía global o regional.

El proceso de globalización ocasionó que los Estados realizaran una serie de ajustes como la desregulación de la actividad económica, la liberalización financiera y la privatización de las empresas públicas. Estos ajustes fueron conformando al Estado neoliberal que hace su aparición en los años ochenta. Debido a ello es que generalmente se entiende como dos fenómenos entrelazados o interrelacionados.

2.2 El contexto general de la reforma del Estado en México.

Antes de entrar al análisis de lo que fue la Reforma del Estado en México que inició en el sexenio de Miguel de la Madrid H., se hace oportuno el presentar el contexto general en el que se emprendieron las transformaciones que modificaron la orientación del Estado mexicano, en este sentido se consideran los aspectos económico, político e internacional que a continuación se abordan.

2.2.1 El contexto político.

El periodo de mayor turbulencia política en el sistema político mexicano es el de la transición presidencial, aunque la preocupación por quién será el sucesor está presente prácticamente en todo momento durante el sexenio. Esta va aumentando conforme se aproxima el V informe de gobierno. Se suceden así reacomodos en los grupos de poder que afectan el comportamiento de la política.¹¹

¹¹ Basáñez, Miguel. **El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México.** México, Siglo XXI, 1990, pp. 72-73

Se recuerda que se está describiendo el contexto en el que llegó Miguel de la Madrid a la presidencia de México. A decir de José López Portillo los dos precandidatos finalistas eran Miguel de la Madrid y Javier García Paniagua. El primero por si la crisis de fin de sexenio obedecía a razones financieras y el segundo para el caso de que el desorden fuera político. Como la situación de crisis fue generada por problemas financieros, la decisión para elegir al sucesor del presidente benefició a Miguel de la Madrid, quien desde hacia dos regímenes estaba vinculado con el proceso de financiamiento y de política económica.¹²

Así, de esa forma es como asume el 1 de diciembre de 1982 la presidencia de la República Miguel de la Madrid, iniciando la era de los tecnócratas promotores del neoliberalismo económico, e integrante de un grupo surgido de la burocracia financiera.

Un aspecto relevante que es necesario considerar es que la tecnocracia no tiene militancia política en los partidos, por esta razón, generalmente no ocupan cargos de elección popular. A lo que se agrega el hecho de que Miguel de la Madrid asumió el poder con un sector privado molesto por la expropiación de la banca que inició en septiembre de 1982 López Portillo, el todavía presidente en funciones.

2.2.2 El contexto internacional.

El escenario internacional en 1982, año del arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República estaba caracterizado por un sistema financiero mundial de tipo de cambio y tasas de interés flexibles del que México gracias al petróleo se pudo desentender por más de diez años. El sistema monetario internacional cambió radicalmente con el rompimiento de los acuerdos Bretton Woods en 1970 con lo que se rompe la paridad del dólar con el oro y se da el cambio de un sistema financiero basado en tipos fijos a uno de tipo de cambio y tasas de interés flexibles.

¹²Chanes N., José. **La designación del presidente de la República**. México, Plaza y Valdés, 1993, p. 198

El nuevo sistema financiero no refleja la competitividad del sector real de las economías de las naciones, debido a que el dinero ha dejado de ser un medio de intercambio exclusivamente y se ha convertido en una mercancía más, por lo cual luchan los países tratando de crear las condiciones para que los grandes capitales los consideren atractivos para la inversión. Es así como se produce el comercio de dinero, que hace los procesos económicos más volátiles e impredecibles generando también una separación entre la economía real y el comercio del dinero.¹³

Los países al tener que competir por los capitales tratan de otorgar más ventajas y facilidades para la inversión con respecto a otros, generalmente éstas consisten en la apertura económica y la liberación de sus economías, en el entendido que de no hacerlo no resultarán atractivos para los capitales internacionales.

Con el rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods y de las alzas de los precios del petróleo en los años setenta, se originó el reciclaje de los enormes superávits de los países petroleros, se creó así una enorme y volátil masa monetaria que no tiene fidelidad a ninguna moneda.¹⁴

Esto ocasionó que las tasas de cambio e interés flexible hayan generado especulación y comercio de dinero. El comercio del dinero cobra auge en los ochenta con la globalización y con el estancamiento económico a nivel mundial.

Otro aspecto por considerar es el arribo de los gobiernos neoliberales, con lo que se hacía manifiesto que la otra ya exitosa intervención estatal en la economía había resultado un fracaso, por lo que se pusieron en marcha medidas que privilegiaron a la iniciativa privada, toda vez que la estructura estatal era ineficaz para cumplir sus fines encomendados.

¹³ Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma...**, Op. Cit. p. 62

¹⁴ *Ibid.* p.85

2.2.3 El contexto económico.

Cuando asume el poder Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 la situación económica era desastrosa, algunos indicadores económicos de ese año nos permiten darnos una idea, el PIB se ubico en -0.55, la inflación en 98.8%, el peso se devaluó con respecto al dólar de 24.5 en 1981 a 57.18 en 1982. Esta situación no apareció de la noche a la mañana, sino que fue producto de diversas causas que se fueron gestando a través de algunos años, por lo que se presenta una breve explicación de las causas que detonaron la crisis económica de los ochenta.

La economía del país gozó entre 1940 y 1980 de un promedio de crecimiento del PIB por arriba del 6%, una estabilidad en la moneda que fue rota con la devaluación de 1976, en fin, fue un periodo caracterizado por la solidez económica. Sin embargo, es en la década de los setenta cuando se empiezan a vislumbrar dificultades económicas. En este periodo el crecimiento económico es una característica propia del tipo de Estado interventor prevaleciente hasta entonces, el cual se distinguía por el uso del gasto público como instrumento para incrementar el empleo, el modelo de sustitución de importaciones que generaba una economía proteccionista, el gran número de empresas públicas que se encargaban de prestar y producir infinidad de bienes y servicios.

A la par de lo anterior, el reacomodo de la economía mundial de principios de los años setenta ocasionó que las economías nacionales se adaptaran a las nuevas condiciones mundiales, entre éstas destaca la liberalización de los mercados financieros, en donde para resultar atractivos para la inversión externa los países tienen que liberalizar y desregular su economía para propiciar la entrada de capitales.

“Por entonces los cambios mundiales se aceleraban, abriendo paso a nuevos fenómenos como la inflación con estancamiento. Estados Unidos abandonó los acuerdos de Bretton Woods en 1970, tras un cuarto de siglo de paridad fija del dólar con el oro. Entraron en flotación todas las monedas, y se generó un gran descontrol financiero mundial. Se formó así una oferta mundial excesiva de capitales por la

escasa inversión en la mayoría de las economías desarrolladas, a lo que se sumó, desde 1973, la masa de petrodólares que se debían reciclar. Esto auspició la globalización del campo financiero al romperse las regulaciones nacionales sobre movimientos de capitales ante el avance impetuoso de las empresas transnacionales y su creciente intercambio entre matrices y subsidiarias. También avanzó la globalización mediante la introducción de nuevas tecnologías en los procesos".¹⁵

Ante estas circunstancias, en México, a pesar de la necesidad de emprender una transformación que pusiera a tono la economía nacional con la economía mundial, esta se pospuso por diversos factores.

En México ya se vislumbraban las reformas pero el aumento en el precio del petróleo en 1973 y la enorme oferta de créditos baratos retardó la reacción gubernamental. El flujo de capitales creó una ilusión de prosperidad y pospuso las transformaciones necesarias. A partir de ahí el país entró en un círculo vicioso de endeudamiento, inflación, sobrevaluación del peso y crecientes desequilibrios externos y fiscales.¹⁶ Esto al final de cuentas habría de generar resultados negativos, tal es el caso de la devaluación en agosto de 1976. Después de veintitrés años de estabilidad cambiaría el peso se devaluó, el gasto público fue sometido a un programa de ajuste, la deuda pública externa alcanzó niveles nunca vistos en ese tiempo, la inflación aumentó; la economía se estancaba.

En ese mismo año (1976) el país solicitó el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero como el auge financiero prosiguió y la devaluación pudo aliviar el déficit externo, al siguiente año 1977 se saldó el compromiso con el FMI.

En 1978 José López Portillo anunció la existencia de enormes reservas petroleras y la decisión de explotarlas rápidamente para convertir a México en un importante exportador de petróleo. El anuncio transformó las expectativas internas y externas, debido a que en ese momento el precio del petróleo se ubicaba en niveles nunca vistos, lo que prometía al

¹⁵ De la Peña, Sergio. "La refundación de la nación", en Schmidt, Samuel (Coord.). **La capacidad de gobernar en México**. México, Aguilar, 1997, pp. 56-57

¹⁶ *Ibid.* p. 57

país un ingreso de divisas enorme y nunca esperado. El gobierno anunció el fin de la crisis y el inicio de la era de "administrar la abundancia".

De 1978 a 1981, la economía mexicana al parecer había recuperado la fortaleza y dinamismo de mediados de los setenta. Por el petróleo, México se convierte en el cliente preferido de los banqueros europeos, japoneses y norteamericanos.

El precio del petróleo cambió las perspectivas de los gobernantes en turno, al parecer la situación ubicaba a México como un país privilegiado; sin embargo, el error de mayores consecuencias en el corto y mediano plazo se cometió al sobrevalorar las perspectivas del mercado petrolero y proyectar un ingreso estable de divisas hasta finales del siglo XX, lo que, permitió posponer cualquier esfuerzo de reestructuración en el sector externo y en las finanzas públicas.

En el mes de marzo de 1980, en medio del auge de los petrodólares, el gobierno tomó una decisión al parecer equivocada, ésta fue la cancelación de la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y mantuvo el esquema proteccionista de sustitución de importaciones para la planta industrial no petrolera. El argumento económico, fue que ante la entrada de divisas se requería garantizar su uso interno y evitar que su efecto multiplicador se fugara al exterior mediante importaciones libres.¹⁷

El argumento anterior no fue oportuno porque la fuga externa ya había ocurrido de 1978 a 1979. Además desalentó los esfuerzos exportadores e hizo dependiente a la economía de los ingresos del petróleo.

En 1981, el petróleo representaba cerca del 80% de las exportaciones de país. En julio de ese mismo año, el precio del petróleo cayó drásticamente, y con él empezó a caer la economía nacional. El gobierno solicitó un préstamo a la banca internacional de más de veinte mil millones de dólares en unos cuantos meses, la mayoría de ellos pagaderos a

corto plazo y con tasas muy altas. Con la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés. El manejo financiero se hizo incontrolable.

Un factor clave del desastre económico de México de principios de los años ochenta fue el manejo de los ingresos por la venta de petróleo en la planeación nacional.

En Febrero del año siguiente (1982), el gobierno reconoció que la situación era de una crisis generalizada y procedió a una macrodevaluación del peso y a un primer programa de ajuste, al que le siguieron varios más, todos ellos destinados al fracaso. La magnitud de la crisis, lo revela el comportamiento del PIB, que habiendo crecido en 1981 a una tasa cercana al 8%, en 1982 pasó a una tasa cero. La inflación salió de control, la inversión se paralizó, el consumo privado se desplomó y la especulación pasó a dominar la actividad económica. La situación obligó a que se pidiera el apoyo al FMI en 1982. Lo que dió paso a la reforma liberal.¹⁸

Con los cambios iniciados se desmontó la protección, se eliminaron subsidios y programas, se adelgazó al Estado mediante la privatización de empresas públicas y se abrió la economía para enfrentarla a la competencia mundial. La contracción salarial fue el instrumento principal de la política económica.¹⁹ Estos son elementos de la reforma económica que inicio Miguel de la Madrid, aspecto que se tratará más a detalle en un apartado posterior.

2.3 El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en la reforma económica.

Dentro del contexto de la reforma del Estado en México, siempre se ha percibido la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Dicha

¹⁷ Alcocer, Jorge. "México, modernidad sin equidad", en Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (Comps.). **México frente al umbral del siglo XXI**. España, CIS/Siglo XXI, 1992, p. 51

¹⁸ De la Peña, Sergio. "La refundación de la nación", en Schmidt, Samuel..., *Op. Cit.* p. 58

¹⁹ *Ibid.* pp. 58 y 59

influencia del FMI en el diseño de la política económica de México y de los cambios en materia económica, ha estado determinada por la necesidad del país de apoyos económicos externos, es decir de créditos o préstamos en los momentos coyunturales que han puesto la economía nacional al borde del desastre y al Estado mexicano en crisis de gobernabilidad.

La necesidad del país de recibir apoyos económicos ya tiene muchos años , solo que aquí se iniciará con la crisis económica de 1982, reflejada en la fuga de capitales, el crecimiento de la inflación, la recesión económica, el déficit público, la caída de los precios internacionales del petróleo y el aumento en la tasa de interés internacional, pusieron en una situación delicada a la economía nacional, por lo que resultó inevitable el recurrir al apoyo de organismos internacionales como el FMI para soportar la crisis económica.

El FMI se ha caracterizado por brindar apoyo económico a sus socios que se encuentran en dificultades, pero la cuestión central radica en el hecho de que este apoyo se ve condicionado al compromiso por escrito mediante una carta de intención por parte del país solicitante del auxilio financiero. En la carta de intención se establecen los compromisos que adquiere el país en materia de cambios y ajustes económicos. Por ello la crisis económica de México de 1982 es el preámbulo de las reformas económicas implementadas inicialmente por Miguel de la Madrid y concertadas con el FMI.

Las crisis económicas provocadas principalmente por la deuda externa, aumentan la influencia de los organismos financieros internacionales en el diseño de la política económica de los países solicitantes de apoyos financieros. La relevancia de los organismos financieros internacionales aumenta a partir de que los acreedores privados exigen el establecimiento de convenios con el FMI, como un requisito indispensable para proceder a la renegociación. De esta forma los programas de ajuste acordados

establecían la aplicación de programas económicos que restablecieran la capacidad de pago del país en cuestión.²⁰

“En el caso de México, la relevancia de los organismos financieros en el diseño de la política económica se da por partida doble. Por un lado, la renegociación de la deuda externa implica la negociación de programas de ajuste con el FMI y con el Banco Mundial. Por otra parte, la presencia de estos organismos y su intervención directa en la negociación se vuelven cruciales para lograr que se concreten los acuerdos con los acreedores. Respecto a la segunda modalidad de intervención, las estrategias del gobierno norteamericano se vuelven factores determinantes de las modalidades de la gestión de dichos organismos, particularmente por las iniciativas de Baker y Brady, para solucionar la crisis de la deuda en algunos países del tercer mundo”.²¹

Dentro del tema de la influencia de estos organismos internacionales en el diseño de la economía nacional, se menciona a continuación como han modificado su papel en el transcurso de los años. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años sesenta y setenta presentaban las siguientes características: El BM era un organismo destinado al financiamiento de proyectos relacionados con el combate a la pobreza. El FMI apoyaba a sus países miembros para hacerle frente a los problemas coyunturales de la balanza de pagos. El FMI establecía condiciones macroeconómicas que implicaban un esquema de recesión temporal para corregir los problemas del sector externo y se recuperara la capacidad de pago.

Es a partir de mediados de los años ochenta cuando se transforma la visión de ambos organismos financieros, al plantear que los desarreglos del sector externo no obedecen exclusivamente al mecanismo de precios o a la política cambiaria si no que sus causas principales se encuentran en los problemas estructurales de la economía. Junto con este

²⁰ Quintana, Enrique y Janine Rodiles. “La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica”, en De la Garza Toledo, Enrique, (Coord.). **Democracia y política económica alternativa**. México, La jornada ediciones/UNAM, 1994, p. 122

²¹ *Idem*.

cambio aparece la modalidad de condicionar los préstamos a cambio de la reestructuración de la economía.

En 1985, James Baker Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, elaboró una propuesta para acabar con las crisis de pagos de las naciones del tercer mundo, la cual contemplaba un esquema de apoyo financiero a las reformas estructurales de los países endeudados, mediante aportaciones a partes iguales de los bancos comerciales y de los organismos financieros internacionales.²²

Dicha propuesta no la apoyaron los bancos comerciales, porque mantenían una política de no otorgar préstamos voluntarios a los países endeudados. Del Plan Baker lo único que sobrevivió fue el planteamiento de la necesidad del ajuste estructural.

Con este antecedente el FMI y el BM concibieron una nueva concepción del ajuste estructural, en el que no sólo era necesario poner en orden las finanzas públicas de una nación y ajustar la política cambiaria, sino emprender una serie de reformas que permitan reorganizar la actividad económica, éstas se sintetizan en la apertura comercial, la liberación económica, la privatización de las empresas paraestatales y la desregulación de la actividad económica.

Continuando con esta tendencia en 1989, al asumir la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos Nicholas Brady, anuncia una nueva estrategia contenida en lo que se conoció como el Plan Brady, el cual plantea como necesario el que los bancos comerciales asuman que es imposible recuperar el total de la deuda, por lo que se tiene que condonar parte del principal y de ser posible otorgar nuevos créditos.

De esta forma el BM y el FMI incorporan estrategias contenidas en el plan Baker y el plan Brady. De esta forma los préstamos adicionales de la banca comercial que propuso Brady requerían complementarse con aportaciones de organismos multilaterales y de la garantía de los mismos, específicamente del BM.

²² *Ibid.* p. 125

Así las cosas el BM transforma su papel a partir de la aparición del plan Brady. Desde 1988, el BM diversificó sus esquemas financieros para satisfacer los requerimientos de los deudores y acreedores. A la par el BM y el FMI hacen a la condicionalidad de los apoyos financieros más rígida y más acentuada en lo referente a las reformas estructurales de la economía. Apareciendo la "condicionalidad cruzada" que no es más que en los hechos, los recursos de ambas instituciones se condicionan al cumplimiento de los compromisos adquiridos con cualquiera de ellas, es decir si no le cumple a una la otra niega el apoyo.

El papel de apoyo financiero y de elemento fundamental en la renegociación de la deuda externa del FMI, se puede apreciar claramente al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, puesto que el gobierno se plantea lograr un acuerdo con esta institución antes que con los bancos comerciales. La renegociación coincide con la aparición del plan Brady, en el cual los créditos del FMI y del BM son requisito indispensable para garantizar el pago de la deuda descontada y de los nuevos créditos. La renegociación concluyó en febrero de 1990. En ésta la mayoría de las instituciones optaron por la reducción del principal o de los intereses, pero para que esto fuera posible se condicionó a que la nueva deuda fuera garantizada. Para ello México suscribió un acuerdo con el FMI en abril de 1989 y posteriormente con los bancos en julio del mismo año. El convenio se inspiró en lo acordado en 1986 y estableció dos fases, la estabilización de la situación económica y un período en el que se alcanzaría el crecimiento del 6% del PIB en 1994.

En el caso de México la intervención del FMI aparece con la crisis de gobernabilidad por problemas económicos en 1982, a la que se suma posteriormente la intervención del BM, destacándose el apoyo de las dos en la renegociación de la deuda externa mexicana.

"Una condición demandada por los bancos comerciales para aceptar esquemas de reprogramación y de refinanciamiento de la deuda es que México hubiera establecido acuerdos con el FMI que le implicaran compromisos verificables de política macroeconómica. Para hacer uso de las facilidades ofrecidas por FMI, el país solicitante requiere de suscribir con el organismo una Carta de Intención y un

Memorándum Técnico de Entendimiento, en el cual se establecen objetivos generales de política económica al mismo tiempo que se detallan metas en materia de finanzas públicas y sector externo. Dichos documentos son redactados por las autoridades del país solicitante de los recursos, pero con la participación activa e intensa de los encargados del FMI.»²³

México suscribió el "servicio ampliado" del FMI en 1982, aplicándose el 1 de enero de 1983 y con una duración de cuatro años. En otra ocasión en la que se suscribió un acuerdo fue en abril de 1989, entrando en vigor el 25 de mayo del mismo año, con una duración de tres años y con la extensión a cuatro. Desde el convenio con el FMI en 1982, en México la influencia de este organismo en el diseño de la política económica ha sido de importancia.

La reducción del gasto público y el crédito, así como las devaluaciones de 1982 y 1983 provocaron la contracción de la economía y redujeron el nivel de las importaciones, alterando la balanza comercial con un superávit. Obteniéndose los resultados esperados por el FMI.

Al FMI se le informaba trimestralmente de los resultados en materia económica, en caso de no alcanzarse las metas establecidas, se tiene que explicar el por qué de los resultados, así como las correcciones necesarias para corregirlos. Si el FMI no está de acuerdo con los reportes tiene el derecho de suspender erogaciones de los créditos.

El FMI, tiene un control acotado sobre el cumplimiento de las metas establecidas. Si un gobierno incumple lo pactado, una medida de presión que tiene es la suspensión de los tramos del crédito que aun no se otorgan y otra medida es el desprestigio que obtendría un gobierno ante la comunidad financiera como resultado del no cumplimiento al FMI.²⁴

²³ *Ibid.* p. 127

²⁴ *Ibid.* p. 130

A pesar de que durante el gobierno de Miguel de la Madrid la influencia del FMI estuvo presente en el diseño de la política económica. En 1987, apareció el Pacto de Solidaridad Económica PSE, el cual no tenía ninguna relación con los acuerdos ante el FMI.

Para comprender la influencia del FMI en México, se puede apreciar que en el informe anual de 1990, el FMI estableció cinco lineamientos generales para emprender las reformas estructurales de la economía:

1. Reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación de la actividad económica por sistemas sólo de gestión y control macroeconómicos;
2. El desarrollo de los mercados financieros;
3. La reducción del tamaño del sector público;
4. La realización de reformas institucionales y jurídicas; y
5. La apertura comercial.²⁵

A la par de la influencia de estos organismos internacionales, es a partir del arribo de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República Mexicana, que el gabinete se ha constituido por funcionarios con una formación adquirida en Estados Unidos y Europa, los cuales en el ejercicio de sus funciones han mostrado la influencia en su formación de los organismos internacionales en el manejo de la política económica.

2.4 La reforma del Estado en México.

El proceso de reforma del Estado en México iniciado por Miguel de la Madrid se dio en el marco de una grave crisis de gobernabilidad principalmente por problemas económicos, motivo por el que se emprendieron transformaciones y ajustes en el área económica.

La transformación del Estado iniciada por Miguel de la Madrid fue continuada por su sucesor Carlos Salinas de Gortari, quien concebía a la reforma del Estado de la siguiente manera:

²⁵ *Ibid.* p. 133

“La reforma del Estado(...) es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume ciertos objetivos generales de la sociedad, percibe los retos principales y traza las modificaciones que reclaman su superación(...) el Estado propone su propia reforma, (...) Que los órganos del Estado mexicano deben modificar su comportamiento, precisar sus funciones y replantear sus prioridades. Es algo generalmente aceptado...”²⁶

Dentro de las razones de la reforma Carlos Salinas plantea:

“La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal. Su explicación está basada en una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización, y el agotamiento de un modelo general de desarrollo, en otro tiempo exitoso, el cambio consiguiente en la articulación de las fuerzas sociales básicas. A esta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes(...) El crecimiento económico se detuvo; la crisis debilitó el cumplimiento de las responsabilidades fundamentales del Estado, señaladamente para con los grupos populares, aun cuando también hacia las clases medias; se elevaron las tensiones sociales y políticas. Al debilitarse las bases de un crecimiento sano, el Estado recurrió al tónico de la deuda externa excesiva, minando aún más su fortaleza. Los distintos grupos de la sociedad, por otro lado, comenzaron a estar más preocupados de su circunstancia particular y, en consecuencia, menos receptivos a cooperar en la acción colectiva, indispensable frente a la inminente crisis”.²⁷

Una consecuencia de la reforma, de acuerdo con Salinas, es el aumento de los ingresos tradicionales, producto de las privatizaciones y los que no se gastarían en mantener a las

²⁶ Salinas de Gortari, Carlos. “Reformando el estado”, en *Nexos*, No. 148, México, Abril de 1990, p.27

empresas paraestatales ahora en manos particulares. Además de que la política del gasto público, refleja la modernización del Estado en concordancia con sus funciones y responsabilidades.

Sin embargo, Arnaldo Córdova opina respecto de la propuesta de Carlos Salinas de reforma del Estado lo siguiente:

“Si hay incapacidad para gobernar, existe lo mismo en una grande que en una pequeña administración: no depende del tamaño del Estado. Un Estado ‘adelgazado’ o ‘achicado’ no es garantía (igual que el ‘más Estado’) de que habrá mejor administración de recursos y, por supuesto, de que habrá más recursos(...) tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico(...) ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas”.²⁸

Se menciona que se están utilizando los argumentos oficiales, puesto que con ellos como justificación se emprendió los cambios en México. Al respecto un documento publicado por el Instituto Nacional de Solidaridad²⁹ plantea respecto a la reforma del Estado que ésta consiste en: 1) Una nueva relación entre pueblo y gobierno, basada en la responsabilidad y el trabajo compartidos; 2) La construcción de un Estado solidario: rector de la economía, que proteja la soberanía nacional y garantice la justicia social; 3) Cambios en lo político, económico y social, con el objetivo de mejorar la situación de los mexicanos.

De acuerdo con el mismo documento entre las principales medidas de la reforma se encuentran los siguientes aspectos:

1. Políticos: reformas políticas y modernización de instrumentos electorales.

²⁷ *Ibid* p. 28.

²⁸ Córdova, Arnaldo. “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, 145, México, enero de 1990, p.37

²⁹ Instituto Nacional de Solidaridad. **La reforma del Estado**. México, SEDESOL, 1994, p.1.

2. Económicos: apertura de la economía y búsqueda de acuerdos comerciales, desincorporación de las empresas paraestatales, concertación de precios y salarios, lucha contra la inflación y saneamiento fiscal.
3. Sociales: el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL y el combate a la pobreza, y el reforzamiento y protección de los derechos humanos.³⁰

La reforma del Estado transformó los ámbitos económico, político y social, sólo que en algunas áreas se establecieron cambios más de fondo como lo fue en materia económica, al pasar de un Estado de bienestar a uno con orientación neoliberal. El cambio en materia económica prácticamente concluyó porque el enfoque de orientar el crecimiento económico a través del mercado privilegiando el ámbito privado se logró al liberar la economía y el sistema financiero, así como la privatización de las empresas paraestatales, de las cuales son contadas las que quedan bajo la responsabilidad del Estado.

En materia política, la reforma se centró en los procesos electorales, lo que ha dado transparencia y credibilidad en los mismos, pero la cuestión política no se circunscribe exclusivamente a los procesos electorales, involucra también a la distribución del poder político, a la toma de decisiones en los asuntos públicos y al ejercicio de la función gubernamental, por lo que la reforma política no ha concluido e incluso, es tema de debate en los círculos políticos y académicos actualmente.

En materia social los programas sociales no lograron los resultados prometidos, siendo los rezagos sociales al inicio de la reforma un asunto por resolver, los cuales a lo largo del desarrollo de la reforma se agravaron, lo que hace indispensable un replanteamiento de la misma para corregir los saldos negativos.

A continuación se abordarán los aspectos que conformaron la reforma del Estado en México.

³⁰ *Idem.*

2.4.1 La reforma económica.

Como se mencionó en el primer capítulo el Estado se reforma para hacer frente a las nuevas condiciones en el mundo. De no hacerlo se pone en riesgo la existencia del Estado mismo al acercarse al borde de la ingobernabilidad. Los problemas de gobernabilidad de los años ochenta en adelante se caracterizan por una marcada influencia económica, es decir, se ha presentado un inadecuado manejo de la economía que incide en el nivel de vida de la población.

Para ser más específico la inflación era elevada, la deuda externa llegó a niveles nunca vistos y se hizo inmanejable, los precios del petróleo disminuyeron drásticamente afectando la fuente principal del financiamiento público en ese entonces, además de la fuga de capitales y la devaluación del peso. Por ello la necesidad de replantear el funcionamiento del aparato económico en un contexto donde prevalecía la existencia de los mercados internacionales y de economías abiertas.

De esta forma resultaba ineficaz el Estado de bienestar mexicano, que se caracterizaba por una amplia intervención en la economía, además de ser una economía cerrada y sobreprotegida del exterior. Por lo que se hacía necesario corregir los problemas de carácter económico financiero entre los que encontraban el déficit presupuestal, la deuda externa, la elevada inflación y el excesivo crecimiento de la estructura burocrática. De ahí el requerimiento de reestructurar el aparato público con la finalidad de mejorar su funcionamiento y de esta forma, propiciar el cumplimiento de los fines de Estado de crecimiento económico y bienestar social que en el esquema anterior ya resultaban inalcanzables.

Esta necesidad de cambio, de readecuación del aparato público, introdujo medidas que a lo largo de varios sexenios se fueron desarrollando, por lo que a continuación se describirán los cambios y medidas introducidas en el contexto de la reforma económica.

Miguel de la Madrid Hurtado es el encargado de emprender tales medidas durante su sexenio (1982-1988) entre los que destacan el inicio de la privatización de las empresas paraestatales, la apertura comercial y la reducción del gasto público.

En la evolución de las medidas económicas René Villarreal distingue cuatro fases³¹:

- a) La fase de ajuste efectivo con crecimiento con el Programa Inmediato de Reordenación económica PIRE I .
- b) Los errores de instrumentación con el PIRE II.
- c) La caída del precio del petróleo con el programa de aliento y crecimiento PAC.
- d) La fuga de capitales con el Pacto de Solidaridad Económica PSE.

a) El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE I) de 1983 al primer semestre de 1985.

En esta etapa se aplicaron los nuevos lineamientos en política económica contenidos en el programa inmediato de reordenación económica (PIRE) y cuyos objetivos centrales se enfocaban al combate a la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización y recuperación del control en el mercado cambiario, la defensa del empleo y la reducción del déficit del sector externo.

Con la reordenación de las finanzas públicas se logró reducir el déficit presupuestal de 17.6% del PIB en 1982 a 8.9% en 1983³², además de que se consiguió reducir la inflación.

b) PIRE II del segundo semestre de 1985 al primer semestre de 1986

Los resultados favorables en la disminución de la inflación y del déficit del sector externo permitió que se intentara desde el gobierno una política que reactivara el crecimiento económico, mediante el incremento del gasto público y la desaceleración del tipo de

³¹ Villarreal, René. **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México**. México, FCE, 1997, p.310

³² *Idem*.

cambio, con el objeto de reactivar la economía nacional, pero esta política se mostró insuficiente a mediados de 1985 al rebasarse la meta anual fijada para el déficit público.

La política comercial se caracterizó por la eliminación del control sobre las importaciones, pasando las fracciones controladas de 100% en 1983 a 64.7% en 1985³³

Es a la mitad de 1985 cuando la economía muestra la fragilidad de los logros avanzados en el manejo de la inflación y la reanudación del crecimiento económico. Apareció de nueva cuenta el déficit público por encima de lo previsto, el crecimiento de la inflación, la disminución de las reservas internacionales y el deterioro de la cuenta corriente.

Debido a esta situación se reaccionó con la contracción del crédito con una restricción monetaria, una vez más se redujo el gasto corriente del sector público, se estableció un ajuste al tipo de cambio y se aceleró la liberalización comercial disminuyendo las tarifas arancelarias.

c) El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), del segundo semestre de 1986 a noviembre de 1987.

En 1986 México se vio nuevamente sorprendido por una crisis económica, esta vez fue por causas externas, debido a la caída, de nueva cuenta, de los precios internacionales del petróleo lo que significó para el país una reducción considerable de divisas. Respecto al tema del petróleo se puede apreciar que la economía nacional y el gasto público, dependen en un porcentaje considerable de los ingresos petroleros. Lo destacable aquí es el hecho de que somos vulnerables a los cambios de precios internacionales del petróleo y que las autoridades responsables de la política económica de la nación no han podido revertir esta constante desde cuando menos 1976.

La caída de los precios del petróleo en 1986 provocó otro ajuste recesivo que se reflejó en la devaluación de la moneda, en el aumento de las tasas de interés, el aumento de la

³³ *Ibid.* p. 311

inflación y el crecimiento negativo del PIB (-4%). En suma la crisis petrolera se absorbió con más recesión económica.

Por esta situación en Junio de 1986 arrancó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) con el propósito de hechar a andar la economía con estabilidad de precios, es decir sin inflación elevada. En este contexto México firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde se establecieron compromisos en materia de gasto público, saneamiento financiero, restricción monetaria, mecanismos de contingencia para enfrentar las caídas en los precios del petróleo y del incremento en las tasas de interés mundial.

Después de la crisis petrolera y de la aplicación de las medidas de ajuste la economía mostró al inicio de 1987, un mejoramiento macroeconómico, provocado por el aumento de los precios del petróleo y la “renegociación de la deuda externa”. Un síntoma de la breve estabilidad económica fue el crecimiento acelerado de la Bolsa Mexicana de Valores.

d) El Pacto de Solidaridad Económica diciembre de 1987.

El crecimiento de la Bolsa Mexicana de Valores tuvo una severa caída en octubre de 1987 alcanzando su punto más bajo en el mes de noviembre. Su caída obedeció a una tasa de interés real negativa y un desfasamiento en el ajuste de cambio controlado, provocado ante la falta de mecanismos de control y una elevada demanda de dólares.³⁴ De esta forma ocurre otra crisis económica provocada por causas externas, específicamente por la fuga de capitales que en el mes de noviembre fue de 3,500 millones de dólares. Ante tal situación el Banco de México decidió salirse del mercado de divisas para proteger las reservas internacionales, generándose una devaluación en el tipo de cambio.

La devaluación y la fuga de capitales propiciaron expectativas de mayor devaluación y de la necesidad de la compra de dólares, aumentando la expectativa de mayor inflación, lo

³⁴ *Ibid.* p.313

que a la larga originó la hiperinflación de 1987 (159%). En este contexto, se hacía indispensable atacar los altos niveles de inflación por lo que se crea un programa de estabilización antiinflacionario que se llamó Pacto de Solidaridad Económica.

El diagnóstico que inspiraba dicho programa se sustentó en las experiencias latinoamericanas positivas y negativas, de combate antiinflacionario, como fueron el Plan Cruzado de Brasil, el Plan Austral en Argentina, entre otros.

Al diseñar el Pacto de Solidaridad Económica PSE por fin se había encontrado la causa que engendraba la inflación, lo cual ya no solamente se encontraba en los factores estructurales como el déficit público elevado y en los desequilibrios externos, sino que existía un componente inercial de la inflación, que hacía imposible desactivar su circuito. Este eran los agentes económicos que se movían en función de las expectativas inflacionarias, la cual se determinaba por la experiencia inmediata anterior, por lo que los agentes adelantaban el incremento de los precios esperado, produciendo nuevas espirales inflacionarias.³⁵ Por ello lo que se tenía que hacer era desactivar las expectativas de la inflación elevada, fijando un horizonte cierto y concertado con los sectores económicos en cuanto al incremento de los precios, al que nadie pudiese adelantarse, ni moverse. La concertación y acuerdo entre todos los sectores permitiría la corrección de precios, es decir la contención inflacionaria.

Antes de anunciar el PSE el gobierno se anticipó realizando incrementos en los precios de los bienes y servicios que ofrecía el sector público, posteriormente se decretó la entrada en vigor del PSE mediante el cual las cúpulas empresariales, obrera y campesina se comprometían con el gobierno a no elevar los precios, no aumentar los salarios y no solicitar mayores precios de garantía. Por su parte el gobierno se comprometió en mantener una política fija de microdevaluaciones diarias del peso, que propiciara la confianza en la inversión y mantuviera la competitividad lograda en los mercados externos. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos del PSE, se constituyó una

³⁵ Alcocer, Jorge. "México, modernidad sin equidad", en Alcántara, Manuel..., *Op. Cit.* p. 57

comisión tripartita encargada de vigilar su aplicación y se anunciaron sanciones para los empresarios que violaran lo acordado.

El 15 de diciembre de 1987, el Presidente de la República Miguel de la Madrid y los representantes de los sectores empresarial, obrero y campesino suscribieron el PSE. El pacto se diseñó con los propósitos siguientes:

- Corregir de manera permanente las finanzas públicas. El cambio estructural reduciendo el sector público y privatizando las empresas no estratégicas manejadas por el Estado.
- Aplicar una política monetaria restrictiva.
- Corregir la inercia salarial.
- Definir acuerdos sobre precios en sectores líderes. La desinflación se logra con la fijación de los precios de insumos primarios y de los precios en los sectores líderes.
- La apertura comercial.
- Optar por el control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios.
- Adoptar medidas basadas en controles de precios negociados. Para que esto suceda es indispensable el consenso de todos los sectores participantes.³⁶

El gobierno se comprometió a respetar un ajuste fiscal que se reflejó en una reducción del gasto corriente, un programa de privatización y en el cierre de compañías deficitarias manejadas por el Estado. Del otro lado los empresarios se comprometían a reducir sus márgenes de ganancia, y los sectores obrero y campesino no solicitarían un aumento en sus salarios reales.

Conforme avanzaba el Pacto se pudo observar una mayor estabilidad de los precios públicos, de los salarios y del tipo de cambio. A la vez que se emprendió el cambio estructural de las finanzas públicas y del comercio exterior. El PSE pasa por diversas etapas las cuales tuvieron la siguiente vigencia: Fase 1 (diciembre del 87 a febrero del 88), fase 2 (marzo del 88), fase 3 (abril del 88 a mayo del 88), fase 4 (junio del 88 a

agosto del 88), fase 5 (septiembre del 88 a diciembre del 88). Posteriormente el PSE cambia de nombre a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el cual contó con cinco fases, de enero de 1989 a diciembre de 1992.

Además de los programas mencionados se aplicaron otras medidas de carácter económico y es Miguel de la Madrid quien inició los cambios trascendentales de la economía nacional, empezando con la intención de poner en orden las finanzas del país, se pueden apreciar medidas como el recorte del gasto público para disminuir el déficit público, la devaluación de la moneda para desalentar las importaciones y alentar las exportaciones.

Posteriormente otros de los cambios son la privatización de las empresas paraestatales; la liberación comercial promoviendo el gobierno la apertura de la economía a través de la desaparición y disminución de los aranceles y medidas proteccionistas, así como el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en agosto de 1986. Otro cambio importante fue la liberación del sistema financiero pasando de uno rígido y de tipo de cambio fijo a un sistema flexible y de tipo de cambio variable, en donde el mercado determina el interés del crédito, así como la paridad cambiaria. Por lo que podemos distinguir los cambios en la política económica del país en las siguientes áreas fundamentalmente:

1. La reducción del gasto público;
2. La liberación comercial;
3. La privatización de las empresas paraestatales;
4. La liberación del sistema financiero; y
5. El control de los precios y salarios a través del Pacto de Solidaridad Económica PSE.

Los resultados económicos de estas reformas se tratarán el siguiente capítulo debido a que se vincularán con los niveles de gobernabilidad del país.

³⁶ Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, FCE, 1993, pp. 30-31

Un aspecto importante que permitió llevar a cabo la reforma económica en México con relativa rapidez, fue el sistema presidencialista mexicano, el cual subordinaba el poder legislativo.³⁷ Sin embargo por muchos años el partido del Presidente de la República contó con la mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, es por esta razón que las reformas constitucionales que dieron inicio a la reforma económica y a la reforma del Estado mexicano, se pudieron llevar a cabo por la influencia del poder ejecutivo en el poder legislativo.

2.4.2 Planteamiento gubernamental de la reforma económica.

A decir de José Córdoba Montoya: “En México, durante una primera etapa (1983 - 1985), el diagnóstico de la crisis puso el acento en el desequilibrio macroeconómico y las distorsiones de precios, que se manifestaron a partir del incremento en las tasas internacionales de interés y el descenso del precio del petróleo”.³⁸

Asimismo, Córdoba Montoya distingue diez componentes de la reforma económica en México a saber: 1) El saneamiento de las finanzas públicas, 2) La política fiscal, 3) La política de ingresos, 4) La renegociación de la deuda externa, 5) Liberación financiera, 6) La liberación comercial, 7) La simplificación administrativa y la desregulación económica, 8) La privatización de empresas, 9) La promoción de la inversión extranjera y 10) La coherencia de la política económica.

1) El saneamiento de las finanzas públicas.

Se dio prioridad al fortalecimiento financiero de la economía, con la premisa de que la magnitud del déficit fiscal determinaba los márgenes para estabilizar la economía y ordenaba la conducción del cambio estructural.³⁹

³⁷ Situación que cambió a partir de 1997, cuando por primera vez en la historia desde la fundación del PRI, este partido dejó de tener mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

³⁸ Córdoba Montoya, José. “La reforma económica de México”, en Bazdresch, Carlos y otros (Comps.).

México auge, crisis y ajuste. México, FCE, 1993, p. 421

³⁹ *Ibid.* p. 422

Se efectuaron recortes al presupuesto que redujeron el gasto público "no prioritario", con la finalidad de disminuir el déficit público. A continuación se presenta el porcentaje del déficit público respecto del PIB en el periodo de 1982 a 1992.

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
DEFICIT PÚBLICO, % DEL PIB	16.9	8.6	8.5	9.6	15.9	16.0	12.4	5.5	-4.0	1.5	-3.4

FUENTE: INEGI, Cuaderno de información oportuna.

Los superávits de la cuenta corriente fueron un elemento estabilizador en los tres primeros años del programa (1983-1986).

Dentro de la lógica de la reducción del gasto público un factor que reforzó el programa de reformas económicas fue el descenso de los precios del petróleo.

El propósito central consistió en el control de déficit fiscal. Dentro de las causas de las desviaciones fiscales se encontró que el motivo principal se localizaba generalmente en las empresas paraestatales. Asimismo se determinó que los desequilibrios fiscales provenían de precios oficiales rezagados con respecto a la inflación y no de un gasto desmedido.

2) La política fiscal.

Según Córdoba la estabilización económica era imprescindible un sistema impositivo eficiente, consistente en una amplia base gravable y un sistema que garantizara el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Dentro de los cambios en materia fiscal se encuentra la sustitución de muchos impuestos sobre la producción y las ventas por otro impuesto sobre ingresos mercantiles único, así como la creación de un registro nacional de contribuyentes.⁴⁰

Asimismo, los cambios emprendidos en esta materia propiciaron los siguientes resultados: en el periodo de 1989 a 1991, la tasa del impuesto a las empresas tuvo una disminución de 42% a 35%, la tasa impositiva máxima pagada por los individuos bajo de 50% a 35%; en noviembre de 1991 la tasa general del IVA disminuyó de 20% y 15% a 10%, aunque posteriormente en 1995 volvió a subir a 15%.⁴¹

3) La política de ingresos.

El control de la inflación era un objetivo prioritario, por lo que se intentó abatir lo más pronto posible el déficit fiscal. Esta fue una condición indispensable para cuidar el crecimiento de la inflación, pero no suficiente para disminuirla.

“Una vez que la inflación había permeado el sistema económico surgieron factores inerciales de gran peso en los procesos de fijación de precios y salarios que la realimentaban. De ahí surgió la necesidad de complementar la disciplina fiscal y la monetaria con una política de ingresos que rompiera con dichos factores inerciales. Esta política se creó a partir de la adopción conjunta, por parte del gobierno y los sectores empresarial y obrero, de pautas básicas para controlar la evolución del tipo de cambio, de los salarios y de los precios clave. Con éstas pudieron aplicarse políticas presupuestarias y monetarias restrictivas de freno a la inflación, sin inducir a la recesión profunda”.⁴²

El 6 de octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) alcanzó su nivel más alto hasta entonces (373,216 puntos y un valor de 63.3 billones de pesos). Sin embargo, la

⁴⁰ Sánchez González, José. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, p. 116

⁴¹ *Ibid.* p. 117

⁴² *Ibid.* p. 424

tendencia alcista llegó a su fin con la caída pronunciada de la Bolsa a partir del 13 de octubre del mismo año, repercutiendo en el descenso de las Bolsa de Valores de Tokio, Nueva York y Londres. De esta forma, el 17 de noviembre la BMV alcanzó el índice más bajo (95,484 puntos, con valor accionario de 23.5 billones de pesos) lo que representó una caída de 40 billones de pesos, es decir un desplome del 63%. Aunado a lo anterior, las tasas de interés reales eran negativas, lo que provocó el aumento en la demanda de dólares; además de los prepagos realizados de deuda externa que originaron una fuga de capitales estimada en 3,000 y 3,500 millones de dólares.⁴³

Al inicio de 1987 el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores y al devaluarse el peso, el momento político convenció a todos los participantes de los beneficios de un ajuste concertado.⁴⁴ En este contexto el sector privado asumió compromisos específicos para reducir sus márgenes de ganancia, absorbiendo de esta forma parte del control de precios para detener la inflación. El sector obrero representado por los sindicatos aceptó una moderación salarial. Estos acuerdos quedaron establecidos en el Pacto de Solidaridad Económica que estuvo presente a finales del sexenio de Miguel de la Madrid y en el relevo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Para Córdoba Montoya el principal elemento para el éxito de esta fue el sentido de justicia, ya que por primera vez durante el proceso de ajuste la distribución de los costos entre los distintos sectores sociales se hizo explícita y se discutió abiertamente; lo que facilitó la aceptación de medidas muy severas.⁴⁵

Se demostró que el propósito central era abatir las expectativas inflacionarias, que junto con la política monetaria restrictiva y la reducción del déficit público se complementaban para reducir la inflación de forma real. El esquema del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) tuvo el resultado esperado al lograr reducir la inflación, cosa que no se había conseguido con los primeros ajustes de la economía.

⁴³ Villarreal, René. **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México**. México, FCE, 1997, p. 446

⁴⁴ Córdoba Montoya, José. "La reforma económica de México", en Bazdresch..., *Op. Cit.*, p. 425

⁴⁵ *Idem*.

4) La renegociación de la deuda externa.

Se recuerda que en este apartado los planteamientos son de personajes que fueron actores principales en la implementación y diseño de los cambios en México, por ello es que se toma sus argumentos y justificaciones de los cambios emprendidos, sin que esto signifique que exista alguna preferencia por estos autores, solo el interés de evaluar sus resultados con cifras oficiales.

La opinión generalizada de que el excesivo endeudamiento público externo ha sido un lastre muy pesado para el desarrollo de México y causante de inestabilidad económica. Por ello para tratar de obtener un alivio en este aspecto, la renegociación de México consistió en una reducción del servicio de la deuda, mediante una reducción en las tasas de interés o una cancelación parcial del principal.

En este sentido, según Córdoba Montoya la deuda pública externa que se tenía con la banca comercial se renegóció con el apoyo del Plan Brady, de esta manera se consiguió: 47% de la base de la deuda se reestructuró a una tasa anual fija de 6.25%, un 41% de la base tuvo una cancelación del 35% del capital y 12% fue dinero fresco.⁴⁶

Esta descripción de la renegociación de la deuda a simple vista resulta incompleta, debido a que Córdoba solo maneja porcentajes.

La renegociación de la deuda término con la firma del convenio con los bancos comerciales el 4 de febrero de 1990. "El resultado directo del paquete negociado con los bancos comerciales fue de 7,190 millones de dólares de reducción en el principal, y una disminución en las transferencias netas de recursos por 4,071 millones de dólares al año en promedio entre 1990 y 1994, provenientes de ahorros anuales en el pago de intereses por 1,629 millones de dólares, dinero fresco por un monto de 288 millones de dólares y

⁴⁶ *Ibid.* p. 427

aplazamiento de pagos del principal por 2,154 millones de dólares a vencer durante el periodo".⁴⁷

5) La liberación financiera.

En una primera etapa que inició en diciembre de 1982 se estableció un sistema cambiario dual, es decir, la aplicación de un tipo de cambio libre y otro controlado.⁴⁸ Este sistema evitó algunas veces el efecto negativo y constante de movimientos especulativos y transitorios en el mercado de divisas en la economía real.

Posteriormente la reforma financiera establece la liberación de los mercados financieros, cuyo proceso se concluyó durante el primer semestre de 1989. Con la reforma los bancos y otros intermediarios financieros establecen sus tasas de interés para préstamos y depósitos.

Para Córdoba Montoya la liberación de los mercados financieros resultó una medida vital para el manejo de las variables macroeconómicas y la asignación de recursos. En el inicio de 1989 se aprobó una reforma constitucional para privatizar el sistema bancario nacionalizado en 1982.

6) La liberación comercial.

El objeto de la liberación comercial se centró en inducir la eficiencia microeconómica y el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica.

En 1982 se contaba con una economía sobreprotegida al existir un arancel promedio por arriba de 50%. Entre 1983 y 1985 se realizó una apertura gradual, concretándose la liberación comercial en los tres años posteriores al ingresar el país al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La estructura proteccionista que consideraba el establecimiento de precios oficiales y una sobrerregulación a las importaciones fue

⁴⁷ Aspe, Pedro. *El camino mexicano...*, *Op. Cit.* pp. 126-127

desmantelada. Dando paso a la apertura de la economía, donde en pocos años la economía mexicana dejó de ser una de las más cerradas del mundo y se convirtió en una de las más abiertas.⁴⁹

Según Córdoba Montoya, al instrumentar la liberación comercial en poco tiempo se busco inducir a las empresas a que se reestructuraran e incrementaran su productividad lo más rápido posible para poder enfrentar la competencia externa y no provocar el cierre de compañías mexicanas. Por lo anterior las medidas de liberación comercial no se negociaron con el sector empresarial, puesto que negociar las medidas previamente hubiera ocasionado la cancelación de la apertura. De esta forma la única alternativa que les quedaba a los empresarios fue ajustarse a las nuevas condiciones de competencia.

7) Simplificación administrativa y desregulación económica.

Con la finalidad de evitar burocracias se eliminaron procedimientos administrativos innecesarios y regulaciones obsoletas, para reducir a la estructura administrativa del gobierno y para eliminar costos e ineficiencias. Con un enfoque similar se emprendió también un programa económico de desregulación.

La simplificación evidenció que muchos procedimientos vigentes no eran útiles. Sin embargo, eran fuente de corrupción. La dependencia encargada de instrumentar el programa de simplificación administrativa fue la Contraloría General de la Federación.

La desregulación se dirigió a la transformación del marco normativo de las actividades económicas. Con la apertura económica la regulación económica resultó obsoleta, debido que tendía a proteger prácticas oligopólicas que desvirtuaban la competencia en la economía. Por eso se encomendó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el desarrollo del programa de desregulación económica.

8) La privatización de empresas.

⁴⁸ *Ibid.* p. 428

Aquí cabe recordar que el desarrollo de los presentes componentes de la reforma económica es desde el punto de vista del sector gubernamental expresados por José Córdoba Montoya un actor central en las transformaciones económicas recientes en México. Además se realiza una síntesis de sus planteamientos.

La privatización plantea dos objetivos: 1. Incrementar la eficiencia económica centrando los objetivos de su administración, y 2. Fortalecer las finanzas públicas por medio de los recursos que se obtienen de su venta o de su eliminación de subsidios que se les otorgaban anteriormente.⁵⁰

Las privatizaciones se llevaron a cabo gradualmente, apreciándose que de 1983 a 1985 se cerraron muchas entidades publicas; de 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas. Es hasta 1988 cuando se inició la venta de las empresas más grandes como Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y el sistema bancario, lo que representó el grueso de los ingresos captados por la privatización de las empresas paraestatales. En la tabla siguiente (A) se puede apreciar como ha ido disminuyendo el número de empresas públicas.

⁴⁹ *Ibid.* p. 431

⁵⁰ *Ibid.* pp. 433-434

TABLA A: EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL 1982-1996

AÑO	ORGANISMOS DECENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA	FIDEICOMISOS PÚBLICOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MINORITARIA	TOTAL DE EMPRESAS DEL SECTOR
1982	102	744	231	78	1,155
1983	97	700	199	78	1,074
1984	95	703	173	78	1,049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	98	30	0	210
1994	81	106	29	0	216
1995	80	99	25	0	204
1996	72	91	22	0	185

FUENTE: 1. INEGI, *Una visión de la modernización de México en cifras*. 2. INEGI, *El ingreso y el gasto público en México 1998*.

De acuerdo con otro integrante de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, Pedro Aspe Armella argumenta:

“Desde un punto de vista puramente técnico, en una situación (...) en la cual los mercados son completos y funcionan razonablemente bien, no existen argumentos de peso para afirmar que la transferencia del sector público al privado (o viceversa) de los derechos sobre el control de las decisiones y utilidades de una empresa, debiera tener un efecto significativo sobre la eficiencia económica o la estabilidad macroeconómica”.⁵¹

Asimismo, señala que no se puede afirmar inequívocamente, que un tipo de propiedad es superior a otro, por lo que la decisión final de privatizar o no, depende de las características particulares de cada empresa pública.⁵² Aspe armella argumenta también, que cuando un país inicia su proceso de desarrollo se pueden encontrar sólidos

⁵¹ Aspe, Pedro. *El camino mexicano...* Op. Cit. p. 158

⁵² *Ibid.* p. 162

fundamentos para justificar la amplia intervención del Estado en la economía. Concluye que existen tres circunstancias económicas en las que se justifica la propiedad pública: a) La falta de mercados y tributación insuficiente; b) Precios vs. cantidades en mercados fragmentados. Cuando los costos del ajuste son altos o hay una tendencia a la formación de monopolios, o la industria desempeña un papel estratégico en la economía, la propiedad pública puede ser la mejor opción. c) Distribución del ingreso, monopolios naturales y tamaño del mercado. Cuando el tamaño del mercado del país no es lo suficientemente grande y no está desarrollado para garantizar la competitividad, y no se cuenta con el marco legal, ni instituciones, ni experiencia para impedir los monopolios, resulta más fácil usar las empresas públicas en lugar de una complicada política regulatoria de la economía.

En otro orden. Aspe Armella señala el procedimiento de venta utilizado de las empresas paraestatales. Este consta de doce pasos. Según el cual la discrecionalidad queda reducida al mínimo, el procedimiento es transparente y sencillo. El proceso se compone de las etapas siguientes:

- I. Propuesta de desincorporación presentada por la Secretaría responsable de la empresa. La propuesta tiene que establecer explícitamente que la empresa no es estratégica.
- II. Resolución emitida por la Comisión Intersecretarial. Se analiza la propuesta y se decide sobre la alternativa de desincorporación más adecuada.
- III. Acuerdo para iniciar el proceso de venta. Si se decide la venta, la empresa es colocada bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda.
- IV. Designación del agente de venta. La Secretaría de Hacienda selecciona a uno de los dieciocho bancos establecidos en el país como agente de la venta.
- V. Lineamientos de venta.
- VI. Perfil y prospectos.
- VII. Evaluación técnica y financiera. Se realiza una evaluación técnica y financiera para determinar el precio mínimo de venta.
- VIII. Evaluación de las ofertas recibidas.
- IX. Resolución y autorización legal para el cierre de la venta.

- X. Firma del contrato de venta.
- XI. Desincorporación. La Secretaría de Hacienda notifica a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual declara oficialmente la desincorporación.
- XII. Edición del "libro blanco". Una vez concluido la venta el agente prepara el libro blanco con todos los documentos pertinentes de cada etapa del proceso.

Por último Pedro Aspe propone once principios prácticos acerca de la privatización.

- I. Hay que privatizar al sector privado. Esto es eliminar todo tipo de subsidios y subvenciones al sector privado.
- II. Comenzar con pequeñas empresas y avanzar tan rápido como sea posible.
- III. La privatización no puede tener éxito sin estabilidad macroeconómica.
- IV. A veces una quiebra vale mas que muchas ventas. A veces es preferible otorgar una liquidación generosa a los trabajadores que continuar drenando las finanzas publicas de manera permanente.
- V. Mantener el proceso bajo control.
- VI. Puede resultar recomendable reestructurar las grandes empresas y compañías del sector público en sectores importantes, antes de privatizarlas.
- VII. Vender en efectivo.
- VIII. Creatividad en el uso del financiamiento. No existe una forma única de vender los activos de una empresa.
- IX. Mantener informada a la sociedad.
- X. Ser prudente en el uso de los ingresos de la privatización.
- XI. Recordar que la desincorporación conduce a un gobierno más efectivo. Son inaceptables los costos del estatismo.

Por último Córdoba Montoya plantea dos componentes más de la reforma económica.

- 9) La promoción de la inversión extranjera, y
- 10) La coherencia de la política económica.

Córdoba Montoya concluye manifestando que en el proceso de reforma no debe perderse de vista el sentido y la importancia de los logros obtenidos en una amplia gama de renglones, los que están determinados a propósitos que México se ha propuesto, entre los que se encuentran: mejorar el nivel de vida de la población; reducir la pobreza y la desigualdad; integrarse al cambio mundial, sin perder soberanía.⁵³

2.4.3 El Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL y la política social.

En este apartado primero se presentará una visión oficial de lo que fue este programa, después se harán comentarios y críticas al respecto.

De esta forma se inicia con la versión del gobierno. A decir de Aspe Armella, el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL fue en el sexenio de Salinas la nueva estrategia de gasto social. Para este ex-secretario de Hacienda el proceso de reforma del Estado, incluyó la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la renegociación de la deuda y tuvo el propósito de fortalecer la capacidad del gobierno para responder y garantizar la estabilidad macroeconómica, la expansión de la producción y del empleo, la erradicación de la pobreza, la prestación suficiente y oportuna de los servicios públicos, y la impartición de justicia y seguridad pública.⁵⁴

Asimismo, menciona que durante la década de los setenta el 32% del gasto programable del sector público se destinaba a las empresas paraestatales, por lo que durante el periodo de crisis, gran parte de los recursos se dedicaban a cubrir las pérdidas de las empresas públicas ineficientes, sin embargo con el avance del proceso de reforma del Estado propuesto en el sexenio de Carlos Salinas, se liberaron recursos de actividades que no cumplen el mandato constitucional, y se aplicaron para mejorar las condiciones de vida de quienes resultaron más afectados durante los años de crisis y ajuste.⁵⁵

⁵³ Córdoba Montoya, José. "La reforma económica de México", en Bazdresch..., *Op. Cit.* p. 439

⁵⁴ Aspe, Pedro. *El camino mexicano...*, *Op. Cit.* p. 106

⁵⁵ *Idem.*

Salinas de Gortari, en su mensaje de toma de posesión, reconoció como su deber combatir la pobreza; de esta forma no sólo tenía que gastar más en infraestructura social, utilizó los recursos obtenidos de la privatización de empresas públicas, sino aplicar esos recursos de manera más eficiente. En este contexto el Programa Nacional de Solidaridad formó parte del enfoque que se dio al gasto social para enfrentar la pobreza extrema.

El PRONASOL se sustentaba en cuatro principios⁵⁶:

- El respeto a la voluntad y a las formas de organización social de los beneficiarios de los programas;
- Las decisiones se toman de acuerdo con las comunidades a las que se pretende beneficiar;
- La corresponsabilidad, lo cual implica que cada proyecto se basa en un acuerdo que establece la parte de los costos que deberá corresponder a cada uno de los involucrados (gobierno y comunidad), y de las responsabilidades que adquieren durante cada una de sus fases; y
- La transparencia, según la cual cada participante será plenamente informado y obtendrá una respuesta rápida a sus dudas sin interferencia burocrática.

Los proyectos realizados por medio del PRONASOL se clasifican en tres grupos principalmente:

- Solidaridad para el bienestar Social, representaba casi el 55% del PRONASOL, y se aplicaba en la introducción de agua potable y alcantarillado en las comunidades rurales y marginadas, electrificación, aprovisionamiento de alimentos básicos, construcción de instalaciones médicas rurales y conservación y construcción de escuelas;
- Solidaridad para la Producción, usaba el 30% del programa, otorgaba apoyo financiero a los pequeños productores de las zonas rurales económicamente deprimidas, para ayudar a pasar de la agricultura de subsistencia a actividades más productivas; y

⁵⁶ *Ibid.* p. 107

- Solidaridad para el Desarrollo Regional, ofrecía fondos para acrecentar la capacidad municipal de respuesta a las necesidades sociales y se enfocaba al revestimiento de carreteras y caminos locales.

Después de retomar algunos argumentos de lo que fue el PRONASOL, de acuerdo con Aspe Armella integrante del gabinete de Carlos Salinas. Se pasará a analizar algunos elementos y resultados de dicho programa, ya que a pesar de los propósitos de éste, sus resultados no fueron muy eficaces para reducir los niveles de pobreza extrema, en la que se encuentran todavía millones de mexicanos y menos para erradicar este problema.

Al analizar al PRONASOL, es necesario considerar los cambios ocurridos en la concepción y formas de operación de la política social, que se introducen en el contexto de la reforma del Estado.

La política social que aparece con el nuevo modelo económico presenta diferencias en comparación con el que prevaleció hasta antes de la crisis de los años ochenta, en lo referente a la concepción y a los modos de aplicación. La política social del régimen revolucionario se propuso como objetivo extender sus beneficios a la mayor parte de la población, aun cuando no se contó con las suficientes cargas impositivas generalizadas que permitieran financiar esta ambiciosa cobertura universal de servicios.

En la política social del régimen revolucionario se aplicaron dos modelos: uno se caracterizó por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos, el medio para lograr esto fue el cobro a los beneficiarios, y el inspirado en los objetivos de provisión universal mediante la recaudación de impuestos. Este último se aplicó en la provisión de servicios médicos a la población más pobre y a la educación, en las que el Estado financiaba totalmente todo esto. Al primer modelo, se le conoce como bismarckiano y ha sido aplicado en América Latina por las compañías extranjeras y por el Estado; al segundo, se le llama beveridgiano.⁵⁷

⁵⁷ Gordon R.; Sara, "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Vilas, Carlos (Coord.), **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México, UNAM/Nueva Sociedad, 1996, pp. 119-120

Las políticas asistenciales de carácter general eran en el modelo anterior la estrategia prevaeciente de las políticas sociales, las que se fueron extendiendo de manera gradual a medida de que el Estado se fue haciendo responsable de una creciente cantidad de servicios colectivos.

La crisis financiera de 1982 y la necesidad de reducir el déficit fiscal, afectaron de manera considerable el financiamiento del Estado de bienestar mexicano proveedor de servicios universalmente, prevaeciente hasta entonces. De esta manera, se abandonó el esquema de redistribución de la renta como objetivo dominante de la política social que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones. El proyecto iniciado en 1983 tendió a deteriorar la relación tradicional entre sindicalismo y Estado.

Como las medidas para la reducción de la inflación y de ajuste estructural se basaron en la contención salarial, esta situación disminuyó la capacidad intermediadora de los sindicatos, al deteriorar su capacidad de negociación. En las negociaciones salariales inscritas en el marco de las instancias de contención de la inflación y de negociación de los contratos de trabajo, los sindicatos no pudieron ir más allá de los topes salariales impuestos por el Estado, ni tampoco tuvieron éxito en oponerse a los requerimientos de flexibilización de los contratos colectivos y la eliminación de cláusulas que autorizan a los sindicatos a intervenir en los asuntos internos de las empresas.⁵⁸

El nuevo enfoque de la política social inspirado en el modelo bismarckiano, el de las medidas de autofinanciamiento por los beneficiarios empezándose a privilegiar el espacio privado. De esta forma, las reformas del Estado enfocadas a introducir mecanismos de mercado en la economía del país han traído consigo el fomento de la competencia entre las empresas en la prestación de servicios a los asalariados permanentes. Dentro de estas medidas se encuentra la creación en 1992 del Seguro de Retiro (SAR), que prevé que los ahorros de los trabajadores sean captados por la banca comercial; en el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) se implantó un

⁵⁸ *Ibid.* p. 120

sistema de puntaje para adjudicar las viviendas y se han establecido concursos para las empresas constructoras, lo cual representó restar capacidad de decisión a las agrupaciones sectoriales.

La instauración de estos mecanismos de mercado ha representado que el Estado abandone su papel tutelar, dejando así de ser un productor de bienes y servicios, para dar paso a una nueva actuación, a un Estado regulador y promotor de los mecanismos de mercado, mediante la oferta de servicios privados y el fomento de la competencia entre empresas, la vigilancia de la prestación de servicios privados financiados con recursos públicos. En este nuevo esquema son pocas las áreas que son consideradas todavía responsabilidad del Estado, las cuales son la educación y la atención a la salud.

La reforma del Estado se orienta a reducirle al Estado demandas sociales, transfiriendo al mercado la regulación de éstas como forma de hacer copartícipe a la sociedad en la responsabilidad del bienestar. De esta forma se busca descargar al Estado del exceso de demandas que lo presionan a realizar gastos excesivos y a tener problemas financieros.

En el contexto de la reforma del Estado, de los ajustes y cambios introducidos en materia económica, y de sus efectos sociales, el PRONASOL se encuentra en el tipo de política social que fomentan los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, y que hizo propia el gobierno de México, la cual se orienta y proporciona atención selectiva a grupos en situación de extrema pobreza marginados.⁵⁹

El PRONASOL se caracterizó por dos elementos: su modalidad de política focalizada a determinados grupos y de la participación de los beneficiarios. A través de este programa el gobierno se propone mejorar los niveles de bienestar social de las áreas rurales y de las colonias populares; apoyar la producción en zonas deprimidas económicamente; e impulsar el desarrollo regional. Dicho programa estuvo planeado para atender a la población más desprotegida y con menos recursos. Además estuvo ligado a la administración pública central, dependiente por ello de la Presidencia de la República,

⁵⁹ *Ibid.* p. 122

puesto que la administración pública central depende del ejecutivo, quien además presidía al programa. Este contaba con una comisión que era la responsable de coordinar y definir las estrategias y acciones.

Asimismo, este programa se integró con otros programas o subprogramas de bienestar, en áreas como la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, los servicios básicos, la tenencia de la tierra y la infraestructura de carreteras y de caminos. Lo anterior se realizó mediante diversas acciones como la construcción y rehabilitación de unidades médicas rurales y hospitales; la instalación de tiendas populares y lecherías; el impulso a la construcción y la rehabilitación de escuelas; la distribución de estímulos económicos; servicio médico y despensas a algunos estudiantes; proporcionando créditos y subsidios para la construcción y rehabilitación de viviendas; la introducción y ampliación de servicios como el agua potable, drenaje, electrificación y la pavimentación.

La dimensión del programa, por la diversidad de programas y modalidades que lo compusieron, dificulta la realización de una evaluación del mismo, lo que requeriría mínimamente otro estudio que atendiera de forma exclusiva este propósito. Por lo que solamente se abordarán algunos aspectos que puedan servir para el análisis del PRONASOL, de ahí que se realizara este ejercicio a través de tres ejes básicos, la *eficiencia y eficacia* que se tuvo en la aplicación del programa, así como la búsqueda de *legitimidad*, debido a que la política social ha sido un elemento fundamental de apoyo al régimen.⁶⁰

La búsqueda de la eficiencia en todas las fases de implementación de programas, tratando de hacer más con menos, a partir de la identificación de las necesidades más importantes por resolver y hasta la conclusión de los mismos. Este enfoque eficientista impulsa la participación organizada de los beneficiarios, como un recurso extra en la aplicación de los programas del PRONASOL. La participación de los beneficiarios aporta recursos adicionales como la mano de obra no pagada.

⁶⁰ *Ibid.* p. 124

Por otro lado, el proceso operativo del programa en la formación e integración de los comités, mediante una asamblea en la que se elige a los representantes de dicho comité, así como la elección de la obra y proyecto a desarrollar, de esta forma se atendía y ordenaban las demandas. Además esta forma de organización permitía el cumplimiento de otros principios del programa como son: el respeto a la voluntad de los individuos y de sus comunidades; la corresponsabilidad y la transparencia en la aplicación de los programas; cuando menos de manera formal.

Otro aspecto fundamental del programa es la búsqueda de legitimidad, puesto que anteriormente en el régimen posrevolucionario la legitimidad se sustentaba preponderantemente en la política social. Se hace mención que la legitimidad y la eficacia en ocasiones se encuentran fuertemente ligadas, debido a que una decisión o acción que es ineficaz conduce a la larga a la ilegitimidad política. De la misma forma una acción a decisión que es considerada ilegítima conduce a la larga a la ineficacia técnica.⁶¹

Una de las principales inconsistencias del PRONASOL se dio entre los propósitos que perseguía y la operación misma del programa. Esto ocurrió con su objetivo central de combatir la pobreza extrema, ya que en algunos casos el cumplimiento de los requisitos para formar parte del programa, de acuerdo con los criterios técnicos y de mercado, hacían inaccesibles los beneficios a ciertos sectores más desprotegidos de la población, incumpliendo en los hechos su objetivo central de combate a la pobreza extrema al dejar fuera a estos grupos.

Un ejemplo de lo anterior fue el caso de El Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad FONAES, creado con la finalidad de apoyar proyectos productivos; dicho fondo solicitaba que los beneficiarios aportaran el 65% del capital, lo cual era un requisito insalvable para que el Estado invirtiera capital de riesgo. La imposibilidad que presentan grupos en extrema pobreza para cumplir con este requisito es obvia, a lo que habría que agregarle la capacidad organizativa, dejando fuera de esta forma a posibles beneficiarios que se encuentran en la pobreza extrema, ya que en estos sectores es donde se presentan los

⁶¹ Matus, Carlos, **El método PES**, Bolivia, Fundación ALTADIR, 1996, p. 105

mayores obstáculos de organización.⁶² Aquí se hizo evidente la inconsistencia que se dio en algunos casos entre los propósitos y la operación del programa, es decir del grado de eficacia conseguido.

En otro asunto, uno de los aspectos centrales del programa era la provisión de servicios básicos para la lucha contra la pobreza extrema, lo que de entrada no se concibe como una medida adecuada para resolver este problema. Al respecto plantea Sara Gordon⁶³ que existen dos criterios alternativos para medir la pobreza, uno considera la falta de acceso a los servicios básicos y el otro la disponibilidad de un ingreso por debajo de la línea de pobreza. Aunque a veces coinciden ambos criterios de pobreza en la misma población, en ocasiones aparece solo uno de ellos, tal es el caso de la población que tiene acceso a los servicios básicos, pero percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza. Esta circunstancia es frecuente en los periodos de crisis económica dentro de ciudades que cuentan con estos servicios.

La provisión de los servicios básicos, en consecuencia, no remedia el problema generado por la insuficiencia de los ingresos por debajo de la línea de pobreza. Además, la introducción de algunos servicios como el agua potable y la electricidad, generan nuevas erogaciones de las familias de estos sectores, por lo que se incrementan los gastos y los ingresos familiares no, agudizando su situación económica.

Con el PRONASOL se modificó la política social del Estado, al pasar de una que distribuía beneficios de manera general a toda la población, a otra que focaliza la atención a los grupos más necesitados.

Este programa trató de suplir la carencia de instrumentos de desarrollo contenidos en el Estado de bienestar que estaba siendo desmantelado, entre los que destaca el modelo de sustitución de importaciones y la búsqueda del pleno empleo. Los cambios impuestos fueron dejando desprotegidos a varios sectores al abrir la economía nacional, debido a que no estaban preparados para la competencia y menos para el retiro de subsidios que

⁶² Gordon R.; Sara, "El Programa Nacional...", *Op. Cit.* p. 125

recibían. Por esto se hizo necesario la ampliación de la cobertura del PRONASOL, para tratar de brindar apoyo a segmentos de la población principalmente de las zonas rurales, las que se vieron mayormente afectadas por la cancelación de las políticas de apoyo al campo, por lo que se tuvieron que brindar los créditos a la palabra. Todo lo que fue quedando fuera de la política macro de impulso al mercado y que se procesó por razones de legitimidad o de protección a diversos sectores sociales, se canalizó a través del PRONASOL.⁶⁴ De tal forma, este programa reemplazó de manera parcial la acción de los organismos estatales de crédito que otorgaban apoyo de créditos blandos a los campesinos de las áreas más desprotegidas.

Un aspecto relevante de la nueva modalidad de la política social del Estado mexicano es la focalización para la atención de la población más desprotegida, de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales como es el Banco Mundial. Debido a que el propósito de impulsar un modelo basado en el mercado evita la aplicación de instrumentos que provoquen alteraciones en las variables macroeconómicas, de esta forma los apoyos sólo deben darse en el plano micro y ser fragmentados, impidiendo que repercutan en variables como precios y salarios.⁶⁵

Lo anterior es fundamental, puesto que se establece del por qué la diferencia en las estrategias de políticas sociales que se han utilizado en los diferentes modelos económicos, los que a su vez formaron parte de distintos modalidades de Estado, al pasar de un Estado de bienestar a uno con enfoque neoliberal. De ahí que la política social focalizada que atiende un plano micro, es la que se ve relacionada con el Estado con enfoque neoliberal, la que contrasta con la política social que atendía en un plano macro y que beneficiaba de forma general a la población en el Estado de bienestar. Uno de los instrumentos del Estado de bienestar para influir en la economía fue la demanda agregada que se manipulaba a través del gasto público, lo que incidía en la política social al influir en los niveles de empleo y de los beneficios otorgados a la población.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibid.* p. 127

⁶⁵ *Idem.*

Otro aspecto relevante del PRONASOL fue el uso político que se le dio, para tratar de suplir la carencia de una ideología unificadora, como había sido el nacionalismo revolucionario antes del gobierno de Miguel de la Madrid y que se fue abandonando paulatinamente en la medida que se gestaron los cambios en la economía y en materia social. Después del vacío ideológico por varios años, es el 4 marzo de 1992 en un discurso de Carlos Salinas con motivo del aniversario del PRI, cuando aparece la ideología que sustituye al nacionalismo revolucionario, el "*Liberalismo Social*". A partir de ese día se justifica de manera retroactiva todos los cambios emprendidos anteriormente, resultando que lo realizado obedecía a los principios del liberalismo social.

El liberalismo social planteado por Salinas fue el resultado de la búsqueda por cubrir el hueco ideológico dejado por el nacionalismo revolucionario, ya que las transformaciones emprendidas en el contexto de la reforma del Estado se contraponían a esta ideología, por lo que se hacía necesario el hallar una ideología acorde con las acciones emprendidas.

El liberalismo popular fue retomado con el nombre de social por Jesús Reyes Heróles; quien pretendió recoger la tendencia radical del liberalismo mexicano de la época de la independencia con objetivos redistribucionistas y demandas sociales, y a la vez reivindicaba los valores del liberalismo clásico de respeto a los derechos del hombre y a la libertad política. A pesar de los rasgos que se le atribuyeron, el liberalismo social no consiguió sustituir al nacionalismo revolucionario en su función de ideología generadora de identidad de miembros, simpatizantes y votantes del partido oficial.⁶⁶

La influencia del Presidente en turno se vio reflejada en la incorporación del liberalismo social en los documentos básicos del PRI, planteando lo siguiente: "El liberalismo social es, entonces, un conjunto orgánico de principios que resuelve los falsos dilemas entre individuo o Estado, entre mercado o exclusiva intervención gubernamental; en último término, entre el populismo o la filosofía neoliberal".⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.* pp. 128-129

De acuerdo con el partido en el poder, el liberalismo social en lo económico, significó estabilizar la economía y hacerla crecer, así como crear empleos. Para eso, reafirma el carácter de un Estado rector, responsable de los sectores estratégicos, regulador y promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia.⁶⁸

A decir de sus seguidores, el liberalismo social permitía ubicar el punto exacto entre que tanto mercado y que tanta intervención estatal, resolviendo una discusión que se ha abordado desde hace muchos años. En la realidad todavía no se ha logrado resolver ese dilema de ubicar el punto medio óptimo entre Estado y mercado, además de que las reformas económicas en México apuntan más bien a las características de un Estado neoliberal, que a la nueva creación salinista.

Es necesario agregar, que al igual que en la época del Estado de bienestar también se le conocía con distintos nombres de acuerdo al país y rasgos propios que presentara, por lo que en la era neoliberal no es descabellado que sus promotores en México lo quisieran bautizar como el Estado solidario, solo que habría que agregarle la palabra neoliberal, quedando así, el Estado solidario neoliberal mexicano.

El nombre es lo de menos, no se pretende generar un debate por esto, lo que se quiere recalcar es que el Estado mexicano con los cambios ocurridos tomó un sesgo neoliberal el que presenta características similares con otros países en el mundo, pero que también presenta particularidades que lo distinguen de los demás, éstas pretendieron resaltarse, argumentando que las medidas realizadas en México nada tenían que ver con los cambios que sucedían en otros lados y que además estaban inspirados en el liberalismo social.

Sin embargo, en los hechos los cambios que orientaron al Estado mexicano al neoliberalismo, se hicieron muchos años antes de que se supiera que todo esto obedecía a la inspiración del liberalismo social.

⁶⁷ Partido Revolucionario Institucional, **Documentos Básicos**. México, PRI, 1993, p. 16

Después del arribo a la Presidencia por Ernesto Zedillo el liberalismo social es borrado de los discursos oficiales, volviéndose a aparecer ese vacío ideológico de las acciones del gobierno, sin embargo la modalidad de la política social focalizada sigue aplicándose y aunque cambio de nombre el programa de PRONASOL al de Alianza Para el bienestar, sigue conservando características del programa inicial.

Una de las dificultades fundamentales que enfrentó PRONASOL y la nueva política social aplicada es el hecho de que la necesidad de legitimidad, derivan en el uso político del programa. Este uso político se inscribe en el objetivo de vincular a la población organizada en comités con la administración, lo cual dispersa el propósito central de combate a la pobreza y desborda su capacidad instrumental en tanto programa asistencial, debido a que se le asignan tareas ligadas al bienestar entremezcladas de participación social y política,⁶⁹ en busca de legitimidad política.

En síntesis, los resultados del PRONASOL no fueron muy eficaces para reducir los niveles de pobreza extrema, en la que se encuentran todavía millones de mexicanos. Debido a que la instauración de mecanismos de mercado ha representado que el Estado abandone su papel tutelar, dejando así de ser un productor de bienes y servicios, para dar paso a una nueva actuación, a un Estado regulador y promotor de los mecanismos de mercado.

El PRONASOL se caracterizó por su modalidad de política focalizada a determinados grupos y de la participación de los beneficiarios. Asimismo la provisión de los servicios básicos no remedió el problema generado por la insuficiencia de los ingresos por debajo de la línea de pobreza. Además, estuvo ligado a la administración pública central, dependiente de la Presidencia de la República.

Por último se presenta la tabla B para observar el porcentaje de inversión pública federal en el sector desarrollo social en el periodo de 1982-1998. Así también la tabla C, para

⁶⁸ *Ibid.* p. 17

⁶⁹ Gordon R.; Sara, "El Programa Nacional...", *Op. Cit.* p. 129

**PARTICIPACIÓN DEL GASTO NETO EJERCIDO, INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL TOTAL REALIZADA E
INVERSIÓN EN GASTO SOCIAL NOMINAL Y EN PROPORCIÓN AL PIB TOTAL 1982-1998**

AÑO	PIB	GASTO NETO	PORCENTAJE DEL PIB (%)	INVERSIÓN TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB (%)	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SECTOR DESARROLLO SOCIAL 1	PORCENTAJE DEL PIB (%)	PORCENTAJE (%) DEL GASTO NETO 1
1982	9,797.8	5,509.8	56.24	1,016.0	10.37	85.4	0.87	1.55
1983	17,878.7	8,484.1	47.45	1,365.4	7.64	106.3	0.59	1.25
1984	29,471.6	13,227.5	44.88	2,262.4	7.68	201.1	0.68	1.52
1985	47,391.7	20,924.4	44.15	3,030.3	6.39	308.0	0.65	1.47
1986	79,442.9	49,748.9	62.62	4,869.4	6.13	514.3	0.65	1.03
1987	192,934.9	107,435.3	55.68	10,797.2	5.60	1,162.7	0.60	1.08
1988	389,258.5	227,473.8	58.44	19,072.7	4.90	1,764.4	0.45	0.78
1989	503,667.8	179,458.7	35.63	22,107.5	4.39	2,101.4	0.42	1.17
1990	676,067.0	226,761.0	33.54	33,939.3	5.02	3,632.7	0.54	1.60
1991	868,219.2	239,499.0	27.59	39,462.7	4.55	4,146.9	0.48	1.58
1992	1,029,004.6	322,189.9	31.31	43,835.5	4.26	4,561.4	0.44	1.74
1993	1,155,132.2	295,337.8	25.57	47,363.0	4.10	20,476.9	1.77	6.93
1994	1,306,301.6	335,596.9	25.69	57,577.5	4.41	26,219.4	2.01	7.81
1995	1,678,834.8	451,299.9	26.88	55,140.3	3.28	20,290.2	1.21	4.50
1996	2,296,791.7	603,703.5	26.28	79,799.9	3.47	27,779.6	1.21	4.60
1997	2,873,191.1	769,780.3	26.79	106,295.1	3.70	34,382.2	1.20	4.47
1998	3,468,215.7	848,404.3	24.46	109,375.7	3.15	38,764.8	1.12	4.57

(Millones de pesos)

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, **El Ingreso y el gasto público en México 1987, 1993, 1998 y 1999.**

1 En estas columnas aparecen los datos dos veces con distinto valor para el mismo año (1990, 1991 y1992), esto se debe a que la fuente utilizada presenta distintos valores para el mismo concepto, es decir, difiere la edición de 1993 con la de 1998. Esto posiblemente por algún cambio en la forma de contabilizar el gasto público en desarrollo social.

**PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
CON RELACIÓN AL PIB Y AL GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO**

<p align="center">AÑO</p>	<p align="center">PIB</p>	<p align="center">GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO</p>	<p align="center">ASISTENCIA SOCIAL</p>	<p align="center">SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p align="center">TOTAL</p>	<p align="center">SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL</p>	<p align="center">SUPERACIÓN DE LA POBREZA</p>	<p align="center">PORCENTAJE % CON RELACIÓN AL PIB</p>	<p align="center">PORCENTAJE % CON RELACIÓN AL GASTO NETO</p>
1982	9,797.8	5,509.8	1.1	196.9	198			2.02	3.59
1983	17,878.7	8,484.1	1.3	361.0	362.3			2.03	4.27
1984	29,471.6	13,227.5	82.7	567.8	650.5			2.21	4.92
1985	47,391.7	20,924.4	5.9	919.0	924.9			1.95	4.42
1986	79,442.9	49,748.9							
1987	192,934.9	107,435.3				1,622.90		0.84	1.51
1988	389,258.5	227,473.8				2,797.90		0.72	1.23
1989	503,667.8	179,458.7				3,670.90		0.73	2.05
1990	676,067.0	226,761.0				6,462.20		0.96	2.85
1991	868,219.2	239,499.0				8,230.80		0.95	3.44
1992	1,029,004.6	322,189.9				10,564.00		1.03	3.28
1993	1,155,132.2	295,337.8					12,196.90	1.06	4.13
1994	1,306,301.6	335,596.9					12,796.40	0.98	3.81
1995	1,678,834.8	451,299.9					7,708.10	0.46	1.71
1996	2,296,791.7	603,703.5					9,707.50	0.42	1.61
1997	2,873,191.1	769,780.3					9,805.20	0.34	1.27
1998	3,468,215.7	848,404.3					20,960.60	0.60	2.47

(Millones de pesos)

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, El ingreso y el gasto público en México 1987, 1993, 1998 y 1999.

CAPITULO III

LOS RESULTADOS DE LA REFORMA DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA GOBERNABILIDAD 1982-1998

3.1 Las áreas de la gobernabilidad.

En el primer capítulo se definió a la gobernabilidad como la cualidad de un Estado o comunidad política, la cual se mantiene cuando los órganos del Estado o instituciones de gobierno actúan eficazmente en la solución de las demandas sociales de una manera considerada legítima. Asimismo, se argumentó que no existe gobernabilidad absoluta, ni ingobernabilidad total, sino que los dos son los extremos, son los polos opuestos en un proceso dinámico que se mueve de un extremo a otro de manera gradual, obedeciendo a las condiciones en que se encuentran las áreas económica, política, social y legal. Respecto de la gradualidad se anotó que se manejarían dos niveles básicamente la gobernabilidad normal y la crisis de gobernabilidad.

La gobernabilidad normal es cuando las diferencias entre demandas y respuestas varían dentro de márgenes tolerados. La crisis de gobernabilidad aparece cuando las diferencias entre demandas y respuestas gubernamentales aumentan de tal forma que ya no son tolerados por los actores políticamente organizados, mostrando su inconformidad al hacer uso de su capacidad para enfrentar al gobierno, que ha dejado de cumplir los fines del Estado en materia de bien común o interés general.

En el área legal se manifiesta una crisis cuando no se respeta frecuentemente la legalidad en el Estado.

En el área económica se presenta una crisis por el ineficaz manejo del Estado de la economía nacional, la que se puede apreciar en los indicadores económicos.

La crisis en el área social obedece a la falta de respuestas eficaces en la promoción del bienestar y la igualdad, así como de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza. La falta de respuestas eficaces en estos aspectos puede motivar la protesta social y la aparición de condiciones que amenacen la estabilidad en la relación de gobierno. Con la finalidad de establecer un parámetro de la gobernabilidad en el área social, se consideraron los siguientes indicadores socioeconómicos: la tasa de desempleo, el número de habitantes que padecen pobreza y pobreza extrema, y la proporción de los salarios con relación al PIB.

Se hace la distinción que en el área social en este trabajo no se abordarán los movimientos sociales. Los que muchas veces y de acuerdo con su actuación, pueden ubicarse en las áreas legal y política, las cuales no son el propósito central de este documento. Lo anterior para evitar confusiones, además de que un estudio de los movimientos sociales por su complejidad sería motivo de otras investigaciones.

En el área política aparece una crisis cuando alguna situación tensa el ambiente político, esta tensión puede aparecer por conflictos entre los poderes repúblicanos, entre los integrantes del congreso, entre dependencias del gobierno, y por cualquier suceso que afecte negativamente al sistema político.

A continuación se describe como se encuentra la situación de la gobernabilidad en las áreas económica y social, así como la ubicación y descripción de las crisis de gobernabilidad que han aparecido en el periodo de 1982 a 1998, esto con la finalidad de demostrar que el nuevo Estado mexicano con orientación neoliberal no ha resuelto favorablemente los problemas económicos y los rezagos sociales, situaciones que han generado la mayoría de las veces crisis de gobernabilidad.

3.1.1 La situación en el área económica.

La crisis económica de 1982 fue el detonante de la crisis de gobernabilidad, que obligó a iniciar lo que se conoció como la reforma del Estado en México para tratar de superar esta situación. De entonces al año de 1998, que es el período de estudio, han venido apareciendo crisis de carácter económico recurrentemente. Las cuales obedecen a causas estructurales en la economía nacional, así como a causas coyunturales tanto internas como externas.

Es a partir de 1983 que el Estado mexicano empieza su transformación de un Estado de bienestar a un Estado con orientación neoliberal, siendo este último el que presenta las siguientes características: la apertura comercial, la liberación financiera, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas paraestatales, y a partir de 1987, el control de precios y salarios a través del Pacto de Solidaridad Económica PSE. Estos cambios se llevaron a cabo con la finalidad de superar la crisis económica. Sin embargo, a lo largo del período de estudio las crisis económicas aparecen frecuentemente, lo que significa que las transformaciones económicas no han sido eficaces para resolver estos problemas.

Entre los factores económicos de carácter estructural de la crisis se encuentra la deuda externa, la cual absorbe una cantidad de recursos considerables que son necesarios en el país. Dicen Arbós y Giner que:

“...La deuda exterior reduce el margen de maniobra de los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo, los cuales carecen de recursos para invertir en infraestructura. De hecho, hay serias dudas de que la deuda pueda recuperarse en su integridad considerando las condiciones usurarias en que fue otorgada. Creemos que, al margen de prever las fórmulas de pago más convenientes, hay que estudiar también la condonación de la deuda”.¹

¹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad...**, Op. Cit. p. 97

Otro factor de la crisis es la dependencia de los ingresos por las exportaciones petroleras que al paso de los años han disminuido su porcentaje en relación con los ingresos totales del gobierno.

Uno más es la liberación del mercado financiero, producto del rompimiento de los acuerdos Bretton Woods, dando paso a un sistema financiero internacional de tipos de cambio variable en donde el valor del dinero o de las monedas lo fija el mercado de capitales, propiciando la competencia entre los países por la inversión externa.

Un último factor estructural es la obsoleta planta industrial del país, producto del modelo de sustitución de importaciones que protegió por muchos años a la industria nacional de la competencia externa, lo que desalentó la actualización en los procesos de producción, la cual ante los avances tecnológicos en la producción en el mundo se vio rebasada, resultando no competitiva en el nuevo escenario de la globalización.

En síntesis las causas estructurales de la crisis económica son: 1) La deuda externa, 2) La dependencia de las exportaciones petroleras, 3) La liberación del sistema financiero mundial y 4) La obsoleta planta industrial generadora de desequilibrios en el sector externo.

A estas causas es necesario agregar un elemento más, el déficit presupuestal, que a partir de 1989 se ha reducido considerablemente en comparación con años anteriores.

En las causas coyunturales de las crisis económicas se distinguen principalmente: la caída drástica de los precios del petróleo y el aumento inesperado de las tasas de interés internacionales. La fluctuación en el precio del petróleo incide directamente porque gran parte de los ingresos públicos dependen de este concepto. Aunque en los últimos años su porcentaje con relación a los ingresos ha disminuido.

Otra causa central de las crisis económicas es la apertura financiera a la inversión extranjera, la que hace vulnerable al país de los movimientos bruscos de los capitales especulativos. Se aprecia la cuenta de capitales de los últimos años en la subcuenta de inversión en cartera, ha aumentado su porcentaje en proporción con las otras cuentas.

De hecho la inversión en cartera ha permitido en algunos años financiar el déficit que se ha presentado en la balanza comercial, permitiendo lograr el equilibrio en la balanza de pagos. Sin embargo, como la inversión en cartera es especulativa y volátil, cuando los inversionistas creen que corre peligro su dinero, inmediatamente lo sacan del país para refugiarlo en países con economías que para ellos son más confiables. Dejando tras de sí desequilibrios en el sector externo del país, que abandonan generando el estallido de la crisis económica. A veces las condiciones de alarma de los inversionistas no se generan en el país, sino en otro lado del planeta, pero de todas maneras se resiente la salida de capitales.

Esta inestabilidad del mercado del dinero en el mundo se ve reflejada en las caídas de las Bolsas de Valores, las que sin importar el lugar de origen en donde se inició la salida de capitales, repercute en las de otros países.

La inestabilidad incide de manera distinta dependiendo del país, en el caso mexicano la aplicación de las medidas neoliberales, de más mercado y menos Estado, ha generado la profundización de la inequidad en la distribución del ingreso, el crecimiento del desempleo, la degradación de los sistemas asistenciales, el crecimiento de la pobreza extrema, en resumen, el deterioro de los niveles de bienestar y las condiciones productivas del país. En cambio, han aumentado la concentración del ingreso, la dependencia financiera externa y la vulnerabilidad general de la economía.²

Esta situación es provocada por el Estado con orientación neoliberal, el cual sustituyó al Estado de bienestar, con esto no se quiere decir que anteriormente no existían este tipo

² Calva, José Luis. "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Vilas, Carlos (Coord.). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México, UNAM/Nueva Sociedad, 1995, p. 153

de problemas, de hecho ya estaban antes de las reformas económicas, lo que ha sucedido es que se han agravado con el nuevo esquema.

El tipo de Estado de bienestar ya no resultó viable a partir de los cambios mundiales de inicios de los setenta. Sin embargo, el Estado de bienestar mexicano pudo sobrevivir hasta 1982 recurriendo al excesivo endeudamiento externo y gracias a que los precios del petróleo eran altos, al descender los precios del petróleo y aumentar las tasas de interés mundiales resultaron inmanejables los equilibrios internos y externos, es decir, una inflación excesiva y un desequilibrio en la balanza de pagos.

Los cambios en el Estado mexicano lo transformaron en un Estado con orientación neoliberal, el cual presenta las siguientes cualidades:

- Liberalización comercial a través de la eliminación y disminución de medidas proteccionistas como los aranceles.
- La reducción del gasto público y del déficit presupuestal.
- El adelgazamiento de la administración pública descentralizada mediante la privatización de las empresas paraestatales.
- La reducción de la proporción de las exportaciones petroleras en los ingresos públicos.
- La solicitud de apoyo financiero a organismos internacionales como FMI y Banco Mundial, a través de la firma de las cartas de intención.
- La desregulación financiera de la inversión extranjera.
- La contención salarial, en el supuesto de que los salarios y el gasto público son factores inflacionarios.
- El fortalecimiento del mercado como instrumento de crecimiento económico.

La tesis neoliberal de que al achicamiento del Estado eleva la eficiencia del sistema económico no está corroborada por las experiencias de diversos países en el mundo. Algunos países con alta participación del Estado en la actividad económica mediante un gasto público elevado, muestran generalmente un gran dinamismo económico y un incremento de los niveles de bienestar.³

³ *Ibid.* p. 172

Para México es inconveniente volver al modelo de Estado de bienestar grande del tipo corporativo que generó la crisis económica de 1982, de la misma manera resulta inapropiado el Estado neoliberal, igualmente de corporativo. Se requiere un nuevo Estado, erigido sobre estructuras y prácticas democráticas, que genere condiciones para el desarrollo económico y la promoción de bienestar social.⁴

3.1.2 La situación en el área social.

El crecimiento económico promedio con promedio anual de 6.3% logrado en México durante más de cuarenta años, condujo al mejoramiento de las condiciones de vida de muchos mexicanos, se basó en medidas de intervencionismo económico del Estado y mediante instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. La ideología de la revolución mexicana, plasmada en la Constitución Política de 1917, asignó al Estado estas funciones.⁵

Por el contrario, los cambios en el Estado mexicano principalmente en materia económica afectaron a varias áreas de la gobernabilidad del Estado, entre las que destaca la social, que depende en gran medida del área económica.

La zona social está estrechamente vinculada a la zona económica⁶ y una crisis de gobernabilidad puede aparecer en el área social cuando faltan respuestas eficaces en la promoción del bienestar y la igualdad, así como de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza, esto puede motivar la protesta social y la aparición de condiciones que amenacen la estabilidad en la relación de gobierno.

Además, se considera el área social de suma importancia y se argumenta al respecto:

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.* p. 153

⁶ Camou, Antonio. *Gobernabilidad...*, *Op. Cit.* p. 29

“La sociedad es gobernada de hecho en función de las demandas que se expresan en ella, entre las cuales no están presentes, las de los marginados. Éstas se hacen valer a veces -como en los grandes disturbios de los Angeles en 1992- a través de la explosión desesperada y destructiva, que obliga a la intervención de las fuerzas del orden. Con menor dramatismo y mayor eficiencia, los sectores marginados suscitan la atención pública cuando hay organizaciones que, por motivaciones étnicas o religiosas, ponen de manifiesto unas condiciones de vida muy por debajo de la mayoría de los ciudadanos. O, con mayor frecuencia, cuando los marginados son vistos como el medio del que surge la delincuencia individual más violenta. Razones de seguridad pública llevan entonces a ocuparse de grupos que vienen ligados a la droga o los que los prejuicios culturales impiden el acceso al mundo del trabajo y de la ciudadanía”.⁷

En cuanto a las explosiones sociales existen varios ejemplos en América latina, el primero en Argentina, producto del ineficaz manejo de la economía, agravado por la difícil relación entre radicales y peronistas después de las elecciones de 1987 desembocando en la explosión hiperinflacionaria de la mitad de 1989, con la consecuencia de crisis y protesta social, asalto a comercios y violencia callejera. Otro ejemplo es el caracazo de 1989 cuando los pobres de las orillas de la capital de Venezuela, utilizaron la violencia como protesta por los rezagos sociales en materia de empleo, y servicios sociales.

De ahí que el descenso de los niveles de vida sea productor de la pobreza y puede ser en algunas situaciones un factor central de las explosiones sociales, es decir, de las situaciones de ingobernabilidad. Ya que el principal causante de la inestabilidad social no es el deseo de libertad política, sino el hambre.⁸

⁷ Arbós, Xavier y otro. **La gobernabilidad...**, *Op. Cit.* pp. 90-91

⁸ Zaraour Handal, José. “El nudo gordiano, en *El Universal*, México, 30 de diciembre de 1996, p. 12

Además, la pobreza es el producto de un tipo especial de crecimiento económico, que así como genera riqueza, también genera pobreza, por lo que la pobreza no es un estado de origen.⁹

De lo anterior se aprecia que el modelo de crecimiento económico determina en gran medida la situación en el área social, es decir, la distribución de la riqueza. Por ello el análisis de las transformaciones en materia económica, ocurridas en México al pasar de un Estado altamente intervencionista en la economía a través del gasto público, a un Estado con orientación neoliberal que considera al mercado como instrumento principal de crecimiento económico.

Al respecto, con la finalidad de establecer un parámetro de la gobernabilidad en el área social, se consideraron los siguientes indicadores socioeconómicos: la tasa de desempleo, el número de habitantes que padecen pobreza y pobreza extrema, y la proporción de los salarios con relación al PIB.

Uno de los propósitos de este trabajo es describir algunos de los efectos de los cambios en materia económica y sus resultados en el área social, lo que se determinará con el apoyo de indicadores como la tasa de desempleo por año, el número de habitantes en pobreza y pobreza extrema y la proporción de los salarios con relación al PIB, como ya se había mencionado. Ya que la falta de respuestas eficaces en el combate de la pobreza y promoción del bienestar pueden motivar la protesta de grupos marginados y la aparición de condiciones que amenacen la estabilidad en la relación de gobierno.

Respecto a la cuestión de la pobreza, Julio Boltvinik dice que ésta se entiende como una condición en la que las necesidades básicas no pueden ser satisfechas.

Alguien es pobre cuando de alguna manera se tiene como punto de comparación un parámetro que determina la línea o la frontera a partir de lo cual se puede distinguir la pobreza. Las dificultades teóricas están relacionadas con la definición de esas

⁹ Castaingts, Juan. "México: crisis, repunte y segmentación social", en De la Garza, Enrique (Coord.).

necesidades y del parámetro de esas necesidades. Se tendría que aclarar qué entendemos por necesidades humanas, cómo se define cuáles son esas necesidades humanas.¹⁰

Después de esa definición primaria de la pobreza, se continua con otros aspectos sobre el tema, ya que son relevantes para su comprensión. En pleno dominio de la economía neoliberal existe una gran preocupación por la pobreza. Es posible que la relevancia del tema aparece por razones de estabilidad del sistema político y no por razones económicas. El temor a estallidos sociales que puedan poner en peligro la gobernabilidad del sistema, es lo que explicaría la preocupación que manifiestan los gobiernos y organismos internacionales por la pobreza.¹¹

En México la pobreza se puede explicar en términos estructurales y coyunturales. Además, no se puede reducir la causalidad de la pobreza a lo que ha pasado en los últimos años a partir de 1982, con el arribo de los gobiernos neoliberales, porque lo único que se estaría haciendo sería averiguar las causas del aumento de la pobreza, debido a que en México ya había pobreza años atrás. La pobreza es producto de dos grandes fuerzas, por un lado del nivel de riqueza que es capaz de producir un país y por el otro lado cómo se distribuye ésta socialmente.¹²

Una de las causas de la pobreza en nuestro país es la tendencia universal en el marco de la globalización de las empresas capitalistas a maximizar ganancias, esto ocasiona que estas empresas busquen los países donde la mano de obra es más barata, por lo que los procesos productivos en donde se utiliza mayormente la mano de obra se están trasladando a los países tercermundistas para reducir los costos de producción.

Los países tercermundistas, al carecer de una planta industrial competitiva a nivel mundial, se ven forzados a competir con la mano de obra barata, en el sentido de que

Democracia y política..., Op. Cit. p. 258

¹⁰ Cuellar, Oscar. "Perspectivas en el estudio de la pobreza. Entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa Ma. Rubalcava", en *Sociológica*, UAM, México, año 10, No. 29, septiembre-diciembre 1995, p. 182

¹¹ *Ibid.* p. 184

¹² *Ibid.* p. 187

país es capaz de bajar más sus salarios y las prestaciones para ser atractivos a la inversión externa orientada a la exportación. A esta situación se le ha llamado el dumping social. Esta es una causa provocada por el modelo neoliberal por la que se produce más pobreza en comparación con el de sustitución de importaciones.

Otra causa de la pobreza se encuentra en el proceso de globalización, que ha llevado a cambiar la actuación del movimiento obrero. En el pasado el sector obrero exigía que el reajuste a los salarios fuera en proporción a la tasa inflacionaria del año anterior. Es a partir de los gobiernos neoliberales que esta situación cambió y comenzó a reajustar los salarios con la tasa inflacionaria esperada. Además, en algunas situaciones el sector obrero prefiere mantener el nivel ocupacional que solicitar aumento a los salarios. Esto se ve reflejado en la disminución de la fortaleza del movimiento obrero.¹³

Lo anterior obedece a que al fortalecerse el capital en la globalización, con la necesidad de reducir las barreras arancelarias, la liberación de la economía, al presionar hacia la disminución del aparato estatal, porque significan impuestos y costos que no les permiten a los nacionales, competir en el mercado internacional llevan al debilitamiento del movimiento obrero, en parte por la crisis, porque cuando no hay trabajo el movimiento obrero puede ser menos combativo. Esta situación lleva al problema de cómo distribuir el producto, donde hay poderes relativos muy diferentes. Los empresarios organizados, se enfrentan a un movimiento obrero desarticulado. Entonces en la distribución del producto se va a llevar la parte mayor, el que más fuerza tenga, porque la distribución del producto se determina en última instancia por la distribución de las fuerzas políticas entre los actores sociales. La parte que se lleva el capital es cada vez mayor, con participaciones mínimas o decrecientes del Estado por un lado, y de los trabajadores por el otro. Esto afecta la distribución del ingreso y la pobreza.¹⁴

En suma, en el área social se aprecia que después del ajuste estructural en la economía las tasas de desempleo aumentaron, al igual que los niveles de pobreza, la distribución del ingreso se modificó beneficiando más a unos en detrimento de otros, el movimiento

¹³ *Idem.*

obrero perdió fuerza, aumento la economía informal siendo varios millones de personas que se han incorporado a ella, además de que varios millones de mexicanos han emigrado a los Estados Unidos en busca de oportunidades, aún exponiendo su vida, la delincuencia aumento considerablemente. Lo anterior afecta negativamente los niveles de gobernabilidad del país.

Por último, para mejorar la situación social, según Leonardo Curzio,¹⁵ es necesario considerar la aparente confrontación entre crecimiento económico y desarrollo social en el contexto de la globalización. Por la siguiente razón, que de no mantener los salarios en niveles bajos y la apertura financiera y comercial, se corre el riesgo de que el país no resulte atractivo para la inversión extranjera, y por consiguiente la inviabilidad del proyecto económico que ahora es más dependiente del mercado mundial. Por otro lado de mantener las actuales condiciones de crecimiento económico, castigando a las clases más desprotegidas en los salarios y en el aumento de pobreza se corre el riesgo de un estallido social. Por lo que es altamente probable que la gobernabilidad se complique por esta doble y contradictoria situación.

Con la finalidad de apreciar el comportamiento del gasto en desarrollo social ver página 116, tabla B, referente a *la participación del gasto neto ejercido, inversión pública federal total realizada e inversión en gasto social en el producto interno bruto (PIB) total 1982-1998*.

3.1.3 La situación en el área internacional.

Después de la segunda guerra mundial el sistema financiero internacional se caracterizaba por el establecimiento de tipos de cambio fijo o rígido; en donde los países determinaban el valor de su moneda.

¹⁴ *Ibid.* pp. 191-192

¹⁵ Curzio, Leonardo. "Gobernabilidad en...", *Op. Cit.* p. 150

Con el establecimiento de los acuerdos de Bretton Woods se estableció la paridad fija del dólar con el oro. Las economías nacionales eran cerradas y protegidas del exterior. Había una estabilidad de precios por consiguiente la inflación era baja.

Predominaba el Estado de bienestar en las economías capitalistas y por otro lado se encontraban los países de planeación económica centralizada, como es el caso de las naciones socialistas. En el mundo existían dos ideologías dominantes: el capitalismo y el socialismo. Estos estaban representados en dos potencias mundiales, del lado del socialismo se encontraba la ex Unión Soviética y del capitalismo los Estados Unidos.

Las condiciones prevalecientes después de la posguerra empezaron a cambiar con motivo de la desregulación del mercado de capitales a nivel mundial.

La desregulación de capitales inicia por "...un intento de mayor regulación del mercado norteamericano de capitales en los años sesenta, en el momento en que se había formado un euromercado a partir de las inversiones multinacionales norteamericanas. El incremento de la regulación del mercado norteamericano favoreció la autonomización del euromercado, con la consecuencia de que los países que - como Estados Unidos - mantenían un nivel excesivo de regulación de sus mercados financieros tenían menos posibilidades de atraer capitales. Es decir, frente a los problemas financieros existentes en Estados Unidos, la mayor presión regulatoria tuvo el efecto perverso de disminuir la posibilidad de que entraran capitales a Estados Unidos, incluyendo el retorno de las utilidades de las inversiones realizadas en Europa".¹⁶

Ante esta situación los Estados Unidos rompen con los acuerdos Bretton Woods eliminándose la paridad fija del dólar con el oro, dando paso a un nuevo sistema financiero internacional de tipo de cambio y de tasas de interés flexibles, modificando el comportamiento de los mercados de dinero.

¹⁶ Paramio Ludolfo. "La sociedad desconfiada", en *Nexos*, número 229, enero de 1997, p. 65

En este nuevo escenario los países se vieron en la necesidad de desregular la inversión extranjera para resultar atractivos para los capitales internacionales. Con el nuevo funcionamiento del sistema financiero internacional el capital financiero consigue cierta capacidad de presionar a favor de la desregulación imponiendo sus intereses por encima de la economía productiva.

En el nuevo sistema financiero los tipos de cambio no reflejan la competitividad de la actividad económica de cada país, debido a que el dinero ha pasado de ser solo un medio de intercambio o simple depósito de valor a transformarse en una mercancía de vital importancia para las economías nacionales, creándose así el comercio del dinero.¹⁷

De acuerdo con Roberto Mangabeira,¹⁸ la inestabilidad del sistema financiero internacional se gesta en la siguiente secuencia:

1. La globalización crea las condiciones para la circulación irrestricta de capitales y su reasignación casi inmediata en función de la maximización de las ganancias.
2. La lógica financiera, sustentada por un volumen de transacciones diarias de 1,300 millones de dólares, tiende a imponerse sobre la lógica productiva.
3. La capacidad de los capitales especulativos para circular hacia donde se encuentran las menores cortapisas lleva al conjunto del sistema y a cada país a una puja hacia abajo de desregulación o disminución de controles.
4. Dicha tendencia hacia la desregulación se profundiza cuando además se le agregan las consecuencias de las propias políticas nacionales impulsadas por versiones neoliberales extremas. En esas condiciones, la lógica financiera y especulativa tiende a dominar a las economías nacionales.
5. Finalmente el fenómeno se amplifica aún más, cuando se deduce que el advenimiento de un mundo único tornará anacrónicos, tarde o temprano, a los Estados nacionales.

El poder público se ve sometido entonces a la lógica financiera y especulativa.¹⁹

¹⁷ Villarreal, René. **Liberalismo Social...**, Op. Cit. p. 62

¹⁸ Mangabeira Unger, Roberto, *et. al.* "Después del neoliberalismo: Un nuevo camino", en *Nexos*, marzo de 1998, número 243, p..58

¹⁹ *Ibid.* p. 59

3.2 Las crisis de gobernabilidad 1982-1988.

Para distinguir una crisis de gobernabilidad nos apoyaremos en las cuatro áreas descritas al inicio de este trabajo, éstas son la legal, la económica, la social y la política.

Se recuerda que el presente documento se centra en las áreas económica y social, por lo que solo se hará una breve referencia a las otras dos, sin profundizar en el tema, de ahí que se mencionan las áreas legal y política.

Se recuerda que en la crisis de gobernabilidad, las diferencias entre demandas y respuestas gubernamentales aumentan de tal forma que ya no son tolerados por los actores políticamente organizados, mostrando su inconformidad al hacer uso de su capacidad para enfrentar al gobierno, que ha dejado de cumplir los fines del Estado en materia de bien común y el interés general.

En este período podemos apreciar crisis de gobernabilidad en todos los años del mismo, siendo las mas graves la de los años 1982, 1983, 1986, 1987, 1988, 1994 y 1995 las que a continuación se describen.

La crisis de gobernabilidad de 1982 obedeció principalmente a dos áreas de la crisis, la política y la económica, puesto que los principales problemas que incidieron en la gobernabilidad de ese año fueron de esa naturaleza. Aunque se mencionó que este estudio se aboca a las áreas económica y social, se dijo también que se abordarían brevemente los aspectos políticos y legales, como es el caso.

Se mencionó que en el área económica se presenta una crisis por el ineficaz manejo del Estado de la economía nacional, la que se puede apreciar en los indicadores económicos. En el área política aparece una crisis cuando alguna situación tensa el ambiente político y afecta negativamente al sistema político.

La crisis de gobernabilidad de 1982 tiene dos componentes, el político y el económico, siendo este último el más grave e incisivo de la crisis por la situación económica de ese año.

De acuerdo con lo planteado, una crisis en el área económica se presenta por el ineficaz manejo económico del Estado, el cual se puede observar en los indicadores económicos. Estos nos muestran la crisis de gobernabilidad en esta materia al reflejar en números lo siguiente:

1. El Producto Interno Bruto (PIB) cayó en -0.55%;
2. La inflación creció en 98.80;
3. El peso se devaluó en 130% al pasar de 24.5 en 1981, a 57.18 en 1982;
4. El déficit presupuestal fue de 16.9% en relación con el PIB;
5. La deuda externa aumentó a niveles nunca vistos al ubicarse en 58,874 millones de dólares; y
6. El precio del petróleo cayó drásticamente.

Estas cifras reflejan el resultado de la gestión gubernamental, y permiten darnos una idea de la gravedad de la crisis de gobernabilidad por factores económicos. En esta crisis el Estado mexicano presentaba la modalidad de bienestar con las características señaladas anteriormente, como son el modelo de sustitución de importaciones y el gasto público elevado. El Estado de bienestar mexicano fue incapaz de manejar la crisis económica, viéndose obligado a solicitar el apoyo del FMI para superar esta situación. Comprometiéndose a realizar ajustes en la economía, e iniciando de esta forma las transformaciones económicas con orientación neoliberal.

Esta crisis apareció por diversas causas, entre las que destacan las de carácter coyuntural como fue la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés internacionales y la fuga de capitales propiciados por factores externos. Por otro lado están las causas de carácter estructural como son el excesivo endeudamiento

externo, el enorme déficit presupuestal producto del desequilibrio en el gasto público, y el ineficiente sector industrial del país caracterizado por el modelo de sustitución de importaciones que generó una economía proteccionista.

Las causas anteriores aparecieron a principios de la década de los setenta, en donde el nuevo entorno económico internacional hizo ineficaz al Estado de bienestar neokeynesiano para alcanzar el desarrollo económico.

El nuevo entorno internacional hacía necesaria la reforma económica en México para adaptarse a las nuevas condiciones económicas, pero el aumento del precio del petróleo en 1973, y la enorme oferta de créditos baratos permitieron que los cambios se pospusieran, al financiar con ingresos petroleros y la deuda externa el funcionamiento de la economía nacional. Este enorme flujo de capitales permitió la sensación de que todavía la economía nacional era viable y vigorosa como en años anteriores, ya que desde 1940, México había crecido a un promedio mayor del 6% del PIB. Desde los setenta el país entro en un círculo vicioso de endeudamiento, inflación, crecientes desequilibrios en el sector externo y déficit presupuestal.

El primer aviso sucedió en 1976, después de más de veinte años de estabilidad cambiaria el peso se devaluó. Esta crisis se superó manteniendo la misma estrategia económica al reaparecer el auge financiero, es decir al volver a subir el precio del petróleo y conseguirse créditos baratos.

De 1978 a 1981, los ingresos petroleros permitieron continuar con altas tasas de crecimiento del PIB, al permitir a la vez la entrada de capitales vía más endeudamiento externo. El principal error fue sobrevalorar las perspectivas del mercado petrolero y proyectar un ingreso elevado y estable por ese concepto hasta fines del siglo, cosa que no ocurrió. El financiamiento del excesivo gasto público se cubría con ingresos petroleros, los que en 1981, representaban cerca del 80% de las exportaciones del país, lo que junto al creciente endeudamiento externo de corto plazo fueron sentando las bases de la crisis económica. La viabilidad del funcionamiento de la economía nacional sustentada en los

ingresos petroleros y el endeudamiento externo llegó a su fin con la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés.

La crisis de gobernabilidad en el área económica apareció reflejada en la inflación elevada, el PIB decreciente y el peso devaluado.

Todo lo anterior nos permite corroborar, que entre las causas estructurales de la crisis se encuentran el excesivo endeudamiento externo, el enorme déficit presupuestal y el ineficiente sector industrial caracterizado por el modelo de sustitución de importaciones.

El endeudamiento externo y el déficit presupuestal formaron parte de la estrategia para mantener el elevado gasto público del orden del 47%, respecto del PIB en 1982, que sostenía junto con los ingresos petroleros a la economía nacional.

De esta forma el modelo de sustitución de importaciones que alentó al ineficiente sector industrial, pudo existir sin muchos problemas hasta principios de la década de los setenta que es cuando se puede apreciar cómo la economía internacional cambia drásticamente introduciendo nuevas tecnologías en los procesos de producción, a partir de entonces el modelo de sustitución de importaciones en México logró permanecer hasta los años ochenta gracias al endeudamiento externo el déficit presupuestal y los ingresos petroleros.

México siempre presentó problemas económicos estructurales que se lograron solventar por algunos años debido a las condiciones económicas mundiales como son los créditos baratos y los precios elevados del petróleo. Pero al cambiar estas condiciones en la coyuntura económica, detonaron la crisis de gobernabilidad en el área económica del Estado mexicano en 1982, crisis que no tenía comparación desde la recesión económica mundial de los años treinta.

La gravedad de la crisis hizo que México solicitara el apoyo del FMI, apoyo que se otorgó mediante la firma de una carta de intención que condicionaba a México a realizar ajustes

en materia económica. Lo que junto a la influencia del inicio de los gobiernos con orientación neoliberal en Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, así como el arribo de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, dio paso a la transformación del Estado de bienestar mexicano para emprender los cambios con orientación neoliberal, con la finalidad de superar la crisis de gobernabilidad en la zona económica. Cambios que se expusieron en el capítulo anterior.

En ese año ocurrieron dos hechos que tensaron el ambiente político, por un lado la sucesión presidencial y por el otro el enojo del sector empresarial con el gobierno (con José López Portillo, presidente en turno por concluir su sexenio en esos días) por la expropiación de la banca comercial que inicio en septiembre de 1982. Aunque esta área no fue determinante, de cualquier forma influyó para agravar la crisis de gobernabilidad de ese año. La relevancia del enojo del sector empresarial por la expropiación de los bancos se vio reflejado en la fuga de capitales, lo que sumado a la crisis económica alentaba más salida de dinero. Por lo que estos dos factores políticos no solo tuvieron influencia en el área política de la gobernabilidad, sino también en el área económica.

En el año de 1983 la crisis de gobernabilidad está ligada a la crisis del año anterior, lo que se expone a continuación.

La crisis de gobernabilidad de 1983 es también preponderantemente económica y se puede apreciar en los siguientes indicadores:

1. La contracción económica reflejada en el descenso del -5.3 % del PIB;
2. El aumento de la inflación en 80.8%;
3. La devaluación del peso al pasar de 57.2 pesos por dólar en 1982, a 150.3 para 1983;
4. El déficit presupuestal fue del orden de 8.6% como proporción del PIB;
5. La deuda externa siguió aumentando al pasar de 58,874 mmd en 1982 a 62,556 millones de dólares; y
6. El pago de servicio de la deuda externa fue de 11,081 millones de dólares.

Después de la crisis de 1982, al inicio de 1983, las principales variables financieras se ajustaron debido a los desequilibrios económicos registrados. Estos se reflejaban en el desequilibrio externo, que se apreciaba en el déficit de la balanza de cuenta corriente y el desequilibrio interno representado por la inflación elevada que para 1982 fue del 98.8% y el déficit presupuestal. Este periodo de ajuste permaneció hasta mediados de 1984.

Ante la crisis económica la prioridad era abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la especulación financiera, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo planteaba dos líneas fundamentales de acción, la de reordenación económica contenida en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y la de cambio estructural.

En el área financiera el propósito era reducir el déficit presupuestal a través de la disminución en el gasto público, así como del aumento en los ingresos. Por el lado del gasto, este se orientó a proteger el empleo y a mitigar los efectos negativos en el nivel de vida de los más necesitados, producto del programa de ajuste. Se establecieron medidas para estabilizar y recuperar el control del mercado cambiario.

Al finalizar el año de 1983, los resultados de ajuste financiero fueron positivos debido a que las metas propuestas se cumplieron. Es decir, el déficit presupuestal disminuyó en más del ocho por ciento con respecto al PIB al pasar del 16.9% en 1982, al 8.6% en 1983; esto se logró gracias a la disminución del gasto público y el aumento de los ingresos. La devaluación del peso alentó a las exportaciones y desalentó las importaciones, lo que se reflejó en un superávit comercial de 13,800 millones de dólares.

A lo largo de 1983 todas las importaciones estuvieron sujetas al requisito de permiso previo, pero desde principios de año se inició la flexibilización en el otorgamiento de estos. Las importaciones se ubicaron en su nivel más bajo al inicio de 1983 y comenzaron a crecer desde entonces. De no haberse flexibilizado el control de las importaciones no se hubiera registrado su crecimiento. Una de las acciones importantes fue una mayor apertura comercial puesto que el arancel promedio del total de fracciones disminuyó a la mitad en comparación con el año de 1982.

Entre los logros de 1983 se pueden mencionar la disminución del déficit presupuestal, la corrección en el déficit externo, el inicio de la apertura comercial y la disminución de la inflación al pasar del 98.8 en 1982 a 80.8 en 1983.

Sin embargo, a pesar de los resultados favorables en algunos indicadores macroeconómicos, en otros se vio reflejada la crisis de gobernabilidad del área económica en 1983, entre los cuales se puede apreciar la disminución en el PIB y en la inversión.

La disminución del PIB en -5.3 % en 1983 fue producto del ajuste económico que se consiguió mediante las restricciones en la economía. La disminución del PIB fue una señal de alarma, debido a que hacía más de cincuenta años en que no se registraba una crisis económica reflejada en el crecimiento del PIB, reflejó la disminución de la actividad productiva en el país.

Otra consecuencia del ajuste fue el aumento de la tasa de desempleo y el descenso de la proporción de los salarios en relación con el PIB (ver cuadro uno). Estos dos últimos indicadores permiten observar como la crisis del área económica, incidió en el área social al afectar los niveles de vida de la población del país, los cuales en el transcurso de los años se han estado deteriorando constantemente producto de los problemas económicos y de las reformas económicas que han acentuado el problema de la distribución de la riqueza.

La política de ajuste estricto estuvo vigente hasta la mitad de 1984. Después de este se propuso la reactivación de la economía mediante la expansión del gasto público y en la desaceleración del tipo de cambio.²⁰

Lo anterior permitió el inicio de la reactivación de la economía lo que se puede apreciar en el crecimiento del PIB en 3.7 % en 1984. Con esto se superó momentáneamente los

²⁰ Villarreal, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio...*, *Op. Cit.* p. 427

problemas económicos, sin embargo, pronto habrían de aparecer otras crisis en el horizonte.

Una consecuencia del ajuste estructural y de la crisis económica fue su repercusión en el área social, arrastrándola a ésta y agravando la crisis de gobernabilidad.

El área social presentó problemas que se reflejan en los indicadores que a continuación se muestran:

1. La tasa de desempleo aumenta, al pasar de 4.6% en 1982 a 8.3% en 1983;
2. El salario mínimo real descendió en -16.8% en relación con 1982;
3. El porcentaje de los salarios con relación al PIB disminuyó casi cinco puntos porcentuales, de representar el 34% en 1982 a 29.4% en 1983;
4. El gasto social del gobierno descendió de representar 9.15% del PIB en 1982 a 6.65% en 1983; y
5. De todo lo anterior se deduce la degradación en las condiciones de vida de la población. En el año de 1983 no se cuenta con información al respecto, pero para 1984 se calculaba que había 11 millones de mexicanos en pobreza extrema y 19.4 millones de pobres en el país.

Estos indicadores, aunados a los económicos nos permiten observar la gravedad de la crisis de gobernabilidad, la que se agravó por problemas sociales, consecuencia de la crisis petrolera de 1982, del ajuste en la economía nacional y del nuevo modelo de crecimiento.

Un indicador relevante en el área social es la pobreza, la que crece por la caída de los salarios, el aumento del desempleo y la desatención de las zonas marginadas. Lo anterior es provocado por los cambios en la economía nacional al reducir los salarios en términos reales, como estrategia de combate a la inflación y como oferta de mano de obra barata a nivel mundial; otro elemento es la reducción del gasto público.

La importancia de la pobreza en el área social es debido a que ésta es un factor permanente, es decir su aumento o disminución no es tan drástico en comparación con un acontecimiento político o económico. Es un factor permanente que agrava a las crisis de gobernabilidad cuando se presentan.

El número de habitantes que se encuentran en la pobreza en México, aumenta regularmente, por ello, se puede decir que el área social siempre está en problemas que se agravan con el transcurso de los años. La crisis de gobernabilidad empeora cuando problemas en las áreas económica y social aparecen y coinciden en el tiempo.

De todo lo anteriormente mencionado, la crisis de gobernabilidad de 1982 está ligada a la de 1983, por lo que se considera una sola crisis que inicia por problemas económicos preponderantemente y políticos, aunque después se observa una continuación con problemas sociales.

En otro asunto y en otro año, la recuperación de 1984 y 1985 se debió en parte a un ligero aumento en el gasto público y al crecimiento de la deuda pública externa e interna produciendo un crecimiento económico sin bases, la deuda externa creció de 62,556 millones de dólares en 1983, a 72,080 millones de dólares en 1985. Es por eso que el crecimiento reflejado en el PIB en estos años estuvo apoyado en bases frágiles, que consistió en captar capitales mediante altas tasas de interés.

La crisis de gobernabilidad 1986-1988

El sismo de septiembre de 1985 fue el inicio de otra nueva crisis que habría de ser más larga que la anterior. Esta desgracia natural sucedió cuando ya se vislumbraba la debilidad de la economía, lo que repercutió en las finanzas públicas, puesto que se estima el costo de la reconstrucción fue de cuando menos de 5 mil millones de dólares. Evidenciado que la recuperación económica era efímera y frágil.

Un suceso que pondría en jaque a la economía mexicana fue de nueva cuenta la caída del precio internacional de petróleo en diciembre de 1985, el que disminuyó paulatinamente a lo largo de la primera mitad de 1986. Es en el mes de julio el precio llegó a su nivel más bajo, calculado en 8.6 dólares por barril en promedio, lo que significó una disminución de los ingresos públicos por concepto de exportaciones, en cerca de 8,500 millones de dólares en 1986 aproximadamente.

La crisis de gobernabilidad de 1986 en el área económica se refleja en los siguientes indicadores:

1. El PIB tuvo un retroceso del -3.58%;
2. La inflación se ubicó en un nivel "record" al aumentar 105.70%;
3. El peso se devaluó en más del doble al pasar de \$310.58 por dólar en 1985, a \$637.88 por dólar en 1986;
4. Es déficit presupuestal aumentó considerablemente representado el 15.9% con relación al PIB;
5. La deuda externa pública seguía aumentando a niveles nunca vistos, en ese año llegó a 75,350 millones de dólares;
6. El pago de servicio de la deuda externa fue de 10,913 millones de dólares;
7. La caída del precio del petróleo que significó una disminución de los ingresos de 8,500 millones de dólares; y
8. La balanza en cuenta corriente tuvo un déficit de 1,672 millones de dólares.

En esta crisis se puede observar el fenómeno de estanflación, es decir, recesión con inflación.

Se puede apreciar que esta crisis presenta características similares con las de 1982-1983, al reproducir las causas de la misma, como son el elevado déficit presupuestal; la dependencia de los ingresos por exportaciones petroleras; el excesivo endeudamiento externo que obliga a destinar una parte considerable del gasto público al pago del servicio de la deuda, situación que con el paso de los años empeora y se convierte en un factor permanente de la inestabilidad económica – financiera en México.

Para enfrentar esta nueva crisis, el gobierno anunció un programa que implicaba mayor austeridad económica. Respecto al gasto público, se tomaron medidas de ajuste presupuestal, además, se continuaría con la venta de las empresas paraestatales; por el lado de los ingresos se buscó fortalecer la estructura tributaria y se realizaron incrementos en las tarifas del sector público; en política monetaria se anunció que seguiría la restricción crediticia, así como un manejo flexible de las tasas de interés y de tipo de cambio; se continuaría reduciendo los controles cuantitativos a la importación y se incorporaría México al GATT; se facilitaría la participación de la inversión extranjera; se fortalecería la promoción turística y se promovería la productividad y la eficiencia de las empresas.²¹

La estrategia económica aplicada en la segunda mitad de 1986 se basó en el contenido del Programa de Aliento y Crecimiento PAC, este tenía el propósito de lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera.

En julio de 1986 México suscribió otra carta de intención con el FMI, por un período de 18 meses. Esta carta no contenía nada nuevo con los anteriores acuerdos de ajustes con el FMI. Suscrita por el nuevo secretario de Hacienda el 22 de julio de 1986.

México se comprometía a cambio, a continuar con los ajustes como son la venta de empresas paraestatales, mayor apertura comercial, más facilidades para la inversión extranjera y la reducción del déficit presupuestal.

Con lo anterior, se consiguió contar con 11,000 millones de dólares, con los que crecería en el período de 1986-1988. Este préstamo incrementaría aun más a la ya de por sí enorme deuda externa, que como se señaló, es un factor permanente de la inestabilidad económica mexicana.

²¹ *Ibid.* pp. 432-433

Este nuevo préstamo que se suponía, reactivaría la economía por el período establecido, pero como ha venido ocurriendo en años anteriores, al final lo único que se conseguiría es producir una crisis económica como en 1976 y 1982, crisis que cada vez son más profundas y por lo tanto más severo el ajuste para superarlas.

Al inicio de 1987 las condiciones económicas mejoraron, aparentando que la crisis económica había quedado atrás, puesto que los precios del petróleo aumentaron propiciando un aumento en los ingresos por exportaciones de este concepto; las acciones en la bolsa mexicana de valores fueron un atractivo para la inversión al alcanzar rendimientos de más de 5000% en los primeros nueve meses del año. Lo que fomentó la entrada de capitales foráneos, representando un superávit en la cuenta de capitales e incrementó el nivel de las reservas internacionales.²²

Lo anterior propició un clima de auge económico y aparentemente la crisis se había superado, sin embargo las condiciones favorables en los mercados cambiario, accionario, financiero y del comercio exterior, propició que se redujeran las tasas de interés, el deslizamiento del tipo de cambio, mientras que la inflación aumentaba aceleradamente.

De julio a octubre de 1987 el tipo de cambio se devaluaba en 5% mensual y la inflación, sin incluir el mes de septiembre, aumento a tasas superiores del 8%.²³ El 13 de octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores tuvo una caída que continuo por días. El día 19 del mismo mes cayeron las bolsas de valores de Tokio, Nueva York y Londres. Como consecuencia la Bolsa Mexicana llegó a su nivel más bajo el día 17 de noviembre del mismo año, después de una caída de 40 billones de pesos el 63 % con relación al nivel más alto alcanzado el 6 de octubre de 1987.

La caída de la Bolsa significó el estallido de la crisis económica de 1987.

²² *Ibid.* pp. 444-445

²³ *Idem.*

La crisis de gobernabilidad del área económica en 1987, fue producto del ineficaz manejo del Estado de la economía que se aprecia en los indicadores que a continuación se presentan:

1. El PIB presentó un leve crecimiento de 1.7%, el que es insuficiente para las necesidades del país;
2. La inflación rompió todas las marcas al llegar al 159.2 %;
3. La moneda siguió devaluándose de 637.88 pesos por dólar en 1986 a 1416.89 en 1987;
4. El déficit presupuestal fue elevado a representar el 16.0% del PIB;
5. La deuda externa pública continuó al igual que la inflación llegando a niveles nunca vistos, la primera llegó a la suma de 81,408 millones de dólares;
6. El apoyo por servicio de deuda externa fue de 12,274 millones de dólares; y
7. Hubo una fuga de capitales de 791 millones de dólares.

Retomando la caída de la Bolsa Mexicana de Valores. Esta tuvo entre sus efectos, el crecimiento de la demanda de dólares al grado de que su venta empezaba a afectar a la reserva monetaria del país. Esta desesperada demanda de dólares provocó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre, generando la enorme devaluación que significó el fracaso del PAC.

La devaluación de noviembre y diciembre propició una alza inflacionaria muy elevada, el peso se llegó a cotizar en los mercados libres en 4,000 pesos por dólar, elevando las tasas de interés internas.²⁴

El 14 de diciembre se devaluó el tipo de cambio controlado en 22%. Esto propició el aumento de precios y el aumento de las expectativas inflacionarias. Lo anterior desembocó en la elaboración de un programa de ajuste antiinflacionario que se nombró PSE, el cual apareció de manera oficial el 15 de diciembre de 1987.

²⁴ Ortiz, Arturo. **Política económica de México 1982-2000**. México, Nuestro Tiempo, 1998, p. 91

Las características del PSE se trataron en el capítulo anterior, a grandes rasgos se distingue como su objetivo el combatir la inflación, mediante la concertación de los sectores campesino, obrero y empresarial con el gobierno. Cada sector se compromete a desalentar el alza inflacionaria a través de realizar aumentos, no como se venía haciendo tomando en cuenta el índice inflacionario del año anterior, sino ahora con el PSE se toma en cuenta la expectativa inflacionaria del año en ejercicio, reduciendo la tasa inflacionaria esperada, así cada sector adquiere un compromiso. De tal forma que el sector campesino se compromete a no pedir aumentos en los precios de garantía establecidos por el PSE; el sector obrero a no solicitar aumentos no considerados en el PSE; el sector empresarial a no aumentar los precios de sus productos y servicios más allá de las expectativas establecidas; el gobierno por su parte se compromete a reducir el gasto público.

El PSE pretendía superar la crisis económica provocada por el desplome de la bolsa mexicana de valores, la devaluación del peso en el mes de noviembre y principalmente la inflación que estaba fuera de todo control.

La estrategia del PSE consistió en castigar a los salarios (reducirlos en términos reales) para disminuir la demanda y con ello detener los precios, es decir la inflación.²⁵ Esto se puede apreciar en las medidas aplicadas por el PSE en diciembre de 1987, entre las que destacan el aumento del 15% a los salarios; el aumento en 80% promedio en las tarifas del servicio eléctrico, gasolina y teléfono, y detener el deslizamiento del peso.

En marzo de 1988 se concertó la segunda fase del PSE, en donde los salarios tuvieron un aumento del 3%, el que sumado al del mes de diciembre resulta un aumento del 18% en el periodo de diciembre a marzo. Lo que resulta en una reducción real de los salarios al aumentar todo lo demás en un promedio del 100%.

Con las medidas del PSE se logró bajar considerablemente la inflación, por lo que se puede decir que sí se cumplió el propósito fundamental del PSE. Sin embargo al

²⁵ *Ibid.* p.93

repercutir directamente en los salarios, al reducirlos realmente, los principales afectados fueron los trabajadores.

La reducción de los salarios se tradujo en una reducción de la demanda, lo que permitió contener la elevación de los precios y controlar la inflación mediante la reducción del consumo.

Como resultado de la aplicación de las medidas del PSE fue la desaceleración de la economía tendiente a una recesión económica, que se reflejó con los indicadores económicos de 1988 los cuales fueron los siguientes:

1. El PIB creció en 1.30%;
2. La inflación se redujo notoriamente en comparación con el año anterior al ubicarse en 51.6%;
3. El peso siguió perdiendo terreno con el dólar al pasar de 1416.89 del año anterior a 2322.10 en 1988;
4. El déficit presupuestal fue de 12.4% con relación al PIB;
5. La deuda externa permaneció elevada al sumar 81.053 millones de dólares;
6. La caída de los precios del petróleo significó la pérdida de un porcentaje considerable de los ingresos públicos;
7. La fuga de capitales por la cantidad de 3,592 millones de dólares;
8. El pago del servicio de la deuda externa que fue por 15,612 millones de dólares; y
9. El déficit de la balanza de pagos por 3,890 millones de dólares.

Aunque el PIB haya crecido en este año, no lo hizo en una medida suficiente para resolver los problemas de las crisis anteriores y además de la concentración de la riqueza en una cuantas manos.

La inflación se redujo pero a costa del control de precios y de la reducción real del salario, medidas contenidas en el PSE. Con estas medidas se pone en evidencia el fracaso de las políticas neoliberales de liberación del mercado, es decir en los hechos se observa una

franca contradicción, porque el mercado interno o nacional se controla a través de la fijación de precios y salarios, medida que es opuesta a los principios económicos de libre mercado. Por otro lado se observa la apertura comercial y financiera al exterior para competir en el mercado mundial. En los hechos el funcionamiento del mercado nacional generó mayor inflación a niveles nunca vistos por lo que el Estado tuvo que intervenir mediante el PSE.

A pesar de que las finanzas del gobierno se encuentran permanentemente en una situación difícil por motivo de los costos de la deuda externa, existe un elemento más que ha agravado esta situación en toda la década de los ochenta, es el déficit presupuestal que en 1988 fue del 12.4% con relación al PIB.

El déficit en balanza de pagos reflejó el desequilibrio existente en el sector externo.

Es necesario señalar que en este año ocurrió el relevo presidencial de Miguel de la Madrid por Carlos Salinas de Gortari. Este último consiguió mejores niveles de gobernabilidad, como se verá más adelante y profundizó la reforma del Estado en materia económica.

Hasta aquí se ha tratado el área económica de la crisis de gobernabilidad de 1986-1988. Los ajustes económicos que han reducido los salarios reales, aumentado los niveles de pobreza, e incrementado la tasa de desempleo, han contribuido a empeorar los problemas de gobernabilidad en México.

A esta situación se debe agregar los problemas generados en el área social, lo que ha contribuido a empeorar la situación de crisis. Por lo que ahora se expondrán otros elementos que agravaron la crisis de gobernabilidad.

En el área social se puede observar los siguientes indicadores:

1. El nivel de desempleo del periodo 1986-1988 fue de un promedio de 3.93;

2. El número de habitantes en pobreza extrema aumento al pasar de 11 millones de habitantes en extrema pobreza en 1984 a 14.9 millones en 1989; y
3. El número de habitantes que viven en condiciones de pobreza también aumento al pasar de 19.4 millones a 22.9 millones en 1984 y 1989 respectivamente.

A continuación se mencionarán algunos aspectos políticos que se requiere considerar, por lo que se cambiará de tema para después retomar a las áreas económica y social.

Las reformas económicas emprendidas desde 1983 también tuvieron un costo político al interior del régimen presidencialista, principalmente al interior del PRI, en donde en 1987 un grupo de cuadros con trayectoria y peso político relevante abandonan al partido y enfrentan en el Frente Democrático Nacional FDN al partido en el poder. La inconformidad de este grupo, con Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo al frente, es por el cambio radical de la política económica que resultaba contraria a los postulados del nacionalismo revolucionario y principalmente por el desplazamiento de la clase política tradicional por un nuevo grupo de políticos vinculados con el sector financiero, a los que se etiqueta como tecnócratas.

En cuestión electoral el arribo del grupo de los tecnócratas tuvo un alto costo en la elección presidencial de 1988, al ganar el PRI la contienda, con su candidato Carlos Salinas, con el porcentaje más bajo en la historia del partido, además de que corrió el rumor del fraude electoral orquestado por el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz con la caída del sistema, por lo que el inicio del sexenio de Carlos Salinas se dio en el contexto de una crisis de gobernabilidad en la historia reciente, al no contar con legitimidad política en el acceso al poder, al cuestionarse el proceso electoral y al encontrarse el país sumido en una crisis económica reflejada en los diversos indicadores de la economía.

La crisis política de 1988 empeoró la crisis de gobernabilidad del país. La agudización de ésta sucede en 1988 que es cuando coinciden problemas de las áreas económica, social y política, de ahí la gravedad porque se presentaron problemas en diversas áreas.

Después de exponer las crisis de gobernabilidad del sexenio de Miguel de la Madrid se puede distinguir que en todas las crisis están presentes factores económicos. Por lo que queda claro que las transformaciones económicas para enfrentar la crisis de gobernabilidad de 1982 no lograron resolver los problemas económicos, incluso en algunas áreas los agravaron.

Se decía en los discursos gubernamentales que el Estado de bienestar e interventor mexicano era el culpable de la crisis, por lo que al iniciar su transformación a un Estado con orientación neoliberal se suponía que la crisis sería superada por las ventajas que ofrecía este tipo de Estado en el nuevo contexto nacional e internacional. Cosa que no ocurrió y por el contrario se desencadenó una crisis más larga y aguda que la provocada con el modelo anterior.

En el siguiente cuadro (uno), se pueden observar algunos indicadores económicos y sociales que nos permiten distinguir las crisis de gobernabilidad durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

De aquí que los ajustes a los instrumentos del Estado para superar la crisis de gobernabilidad de 1982 no han sido eficaces como lo demuestran las crisis posteriores, por lo que al nuevo estado con orientación neoliberal habría que culparlo de las crisis que ocurrieron en su seno al igual que se hizo con el Estado de bienestar mexicano, pero culpar a uno u otro tipo de Estado no resuelve el problema, por lo que es necesario adecuar las características de uno y otro a las necesidades de un país como México sin caer en extremos y polémicas ideológicas que en nada ayudan a resolver los problemas del país.

NIVELES DE GOBERNABILIDAD EN LAS AREAS ECONOMICA Y SOCIAL * 1982-1988

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	PROMEDIO
		G	G			G	G	G	
PIB	%	-0.55	-5.28	3.68	2.78	-3.53	1.70	1.30	0.01
TASA INFLACIONARIA	%	98.80	80.80	59.20	63.70	105.70	159.20	51.60	88.43
AREA	PESOS/DOLAR	57.18	150.29	185.94	310.58	637.88	1,416.89	2,322.10	
	% PIB	16.9	8.6	8.5	9.6	15.9	16.0	12.4	12.56
	MILLONES DE DOLARES	58,874	62,556	69,378	72,080	75,350	81,408	81,053	
ECONOMICA	PAGO SERVICIO DE DEUDA EXT. PUB.	N/D	11,081	11,229	11,651	10,913	12,274	15,612	12,127
	%	4.6	8.3	5.7	4.4	4.3	3.9	3.6	4.97
	% DEL PIB	34.0	29.4	28.7	28.7	28.4	26.5	29.8	29.3
AREA	NO DE HABITANTES POBRES			19.4				22.9 A	
SOCIAL	NO DE HAB. EN POBREZA EXTREMA			11.0				14.9 A	
	%								

FUENTE: Elaboración con base en: 1. Pedro Aspe Op. Cit., 2. INEGI, Una visión de la modernización de México en cifras, 3. Carlos Vilas Op. Cit. 4. Julio Boltvinik, La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI.

* Solo se considera el número de habitantes pobres, el nivel de desempleo y el porcentaje de los salarios en proporción del PIB. no se hace referencia a movimientos sociales.

A: año de 1989 G: crisis de gobernabilidad

En otro punto, relativo a los niveles de gobernabilidad en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Se recuerda que el análisis de este trabajo se centra en las áreas económica y social, pero se mencionarán brevemente algunos acontecimientos políticos, que por su importancia no es conveniente omitirlos.

Una característica del sexenio de Carlos Salinas es su llegada y su salida de la Presidencia de la República en medio de escándalos políticos, es decir de crisis de gobernabilidad en el área política.

Su arribo en diciembre de 1988 se dio dentro de un contexto de ilegitimidad política, al cuestionarse por algunos actores políticos el proceso electoral, argumentando que se había realizado un enorme fraude electoral en contra de Cuauhtémoc Cárdenas.

Su sexenio se caracterizó por una constante remoción de gobernadores y de protestas en diversos estados de la República por los procesos electorales estatales.

Al margen de estos acontecimientos el sexenio de Carlos Salinas se distingue por el control de la crisis económica, principalmente en el manejo de los indicadores macroeconómicos, logró que consiguió mediante la sujeción de precios y salarios que se establecieron en los Pactos para la Estabilidad y Crecimiento Económico PECE.

Salinas profundizó las reformas iniciadas por Miguel de la Madrid en materia de liberalización financiera y comercial, así como de la privatización de las empresas públicas. Continuó con la apertura económica al exterior y con el control del mercado nacional o interno a través de los pactos.

Los resultados económicos y sociales se pueden apreciar en el cuadro número dos. Se observa la desaparición de crisis bruscas reflejadas en las caídas drásticas de algún indicador económico, cosa que ya no sucede en comparación con el cuadro (uno) anterior.

NIVELES DE GOBERNABILIDAD EN LAS AREAS ECONOMICA Y SOCIAL 1989-1994

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	PROMEDIO
PIB	%	3.10	4.40	3.6	2.8	0.4	3.5	2.96
TASA INFLACIONARIA	%	19.7	29.9	18.8	11.9	8.9	9.7	16.48
PARIDAD PESO/DOLAR	PESOSX/DOLAR	2,511.82	2,851.52	3,026.02	3,095.81	3,188.80	3,193.70	
DEFICIT PRESUPUESTAL	% PIB	5.5	-4.0	1.5	-3.4			
DEUDA EXTERNA PUBLICA	MILLONES DE DOLARES	76,059	77,771	79,988	75,755	78,747	85,435	
PAGO POR SERVICIO DEUDA EXT. PUBLICA	MILLONES DE DOLARES	14,537	11,033	16,118	25,721	11,798	N/D	15,841
CUENTA CORRIENTE	MILLONES DE DOLARES	-6,121	-7,451	-14,893	-24,804	-23,393	-29,662	-17,721
CUENTA DE CAPITAL	MILLONES DE DOLARES	3,306	8,164	24,940	26,542	30,882	14,584	18,069
INVERSION EXT. EN CARTERA	MILLONES DE DOLARES	486	3,370	12,743	18,011	28,431	8,182	11,870
TASA DE DESEMPLEO	%	3.0	2.8	2.6	2.9	3.4	3.7	3.1
SALARIOS	% DEL PIB	29.5	29.5	30.9	32.9	34.7	35.3	32.1
POBLACION TOTAL	MILLONES	79.1			84.3		89.4	
NUMERO DE HABITANTES POBRES	MILLONES	22.9			23.6		36.7	
SOCIAL	PORCENTAJE DE HABITANTES POBRES EN POBREZA EXTREMA	29.0			28.0		41.1	
	NO. DE HABITANTES EN POBREZA EXTREMA	14.9			13.6		14.9	
	PORCENTAJE HAB. EN POBREZA EXTREMA	18.8			16.1		16.6	

FUENTE: Elaboración con base en: 1. Pedro Aspe Op. Cit., 2. Arturo Ortiz Op. Cit., 3. INEGI, Cuaderno de información oportuna, 4. INEGI, Una visión de la modernización de México en cifras, 5. Carlos Vilas Op. Cit. 6. Información en *El Universal*, 12 de Marzo, 22 y 28 de Mayo de 1999, 7. Julio Boltvinic, *La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992*, según CEPAL-INEGI, 8. Información en *Revista La Crisis* del 31 de Octubre al 6 de noviembre de 1998.

3.3 Las crisis de gobernabilidad 1989-1994.

Antes de empezar con los saldos negativos, se explicará como fue que Carlos Salinas manejó la economía en su sexenio, logrando mejores condiciones en la gobernabilidad.

Argumenta René Villarreal que una causa central de los desequilibrios externos es la falta de una política activa de industrialización y de comercio exterior.

Las recurrentes crisis externas de México en los últimos 20 años (1976,1982,1986 y 1994), tuvieron un común denominador; desembocaron en grandes devaluaciones y procesos inflacionarios sin crecimiento económico. En todas estas crisis, se aplicaron programas de ajuste macroeconómico, que permitió corregir en el corto plazo las distorsiones por el lado de la demanda y los precios, dejando pendiente el ajuste estructural relacionado con la oferta productiva, que generaría un nuevo modelo de industrialización.²⁶

En este sentido y después de la explicación anterior, Carlos Salinas manejó la economía por el lado de la demanda y los precios relativos, es decir en la reducción del gasto público, la aplicación de una política monetaria restrictiva y la contención de los salarios por un lado, así como de los precios a través de los pactos. Dejando pendiente, al igual que Miguel de la Madrid, un ajuste por el lado de la oferta productiva mediante una política de industrialización como señala René Villarreal en la cita anterior. Esto a larga traería consecuencias negativas como la crisis de diciembre de 1994, pero pasemos a una breve descripción de la que fue el sexenio salinista.

El primero de diciembre en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas retornó a los planteamientos de Miguel de la Madrid, entre los que destacan la apertura al exterior, la captación de inversión extranjera, la privatización de las empresas paraestatales y el combate a la inflación, principalmente, es decir la continuidad de lo iniciado por su antecesor. Dentro de los programas que conservaría se encontraba el Pacto al que llamó

²⁶ Villarreal, René. **Industrialización, deuda...**, *Op. Cit.*, p.601

Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual planteaba un esquema similar a los anteriores.

En el área económica, los indicadores nos muestran que se controló la crisis económica de 1988 al no verse muy afectados los indicadores de manera negativa los del año siguiente (1989).

La inflación se controló mediante el PECE, sujetando los salarios y los precios a acuerdos concertados con las cúpulas de los sectores campesino, obrero y empresarial. Los pactos ya habían mostrado su eficacia desde finales del sexenio anterior.

Los equilibrios financieros del gobierno se consiguieron con el llamado “saneamiento de las finanzas públicas”, de lo que ya se mencionó en el capítulo anterior.

A pesar de que se consiguió un aumento de los ingresos públicos y una reducción de los gastos, esto no fue suficiente para que se diera un definitivo saneamiento de las finanzas públicas puesto que los niveles de deuda siguieron altos como se observa en el cuadro dos. De ahí la gravedad del asunto, ya que un incremento de las tasas de interés internacionales hace inmanejable el saldo de la deuda externa como ocurrió por ejemplo en 1976 (19,600 millones de dólares) y en 1982 (58,874 mmd), con niveles de deuda mucho menores que la del sexenio Salinista (en 1989 el saldo fue de 76,059 mmd, y en 1994, de 85,435 mmd), por ello mientras se mantenga elevado el saldo de la deuda externa se reducen considerablemente los márgenes de maniobra de la economía para su planeación y manejo adecuado.

Durante los primeros años de los noventa, la economía mexicana se caracterizó por su estabilidad, por lo que a nivel internacional se ponía a nuestro país como ejemplo exitoso del modelo de apertura y liberalización económica. Se había logrado el saneamiento de las finanzas públicas y obtener superávit fiscal, así como reducir la inflación a 12% en 1992.²⁷

²⁷ *Ibid.* p. 609

En el área social se logró reducir levemente los niveles de pobreza al pasar de 14.9 millones de habitantes en pobreza extrema en 1989, a 13.6 millones en 1992, con lo que aparentemente disminuían las tensiones sociales. Esto se consiguió mediante el PRONASOL. Los logros alcanzados a pesar del optimismo del gobierno, no se comparan con los anteriores a 1980.

A pesar de la aparente estabilidad y control de la economía en el sexenio de Salinas, ya se vislumbraban problemas y resultados negativos de los cambios emprendidos. Un hecho que hace evidente esto, es el discurso pronunciado el 6 de marzo de 1994 por Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del PRI, quién por ser miembro del partido en el poder representaba el continuismo, lo que significaba que era más lógico que hablara bien de los resultados de la gestión gubernamental de la que él formó parte; sin embargo, en su mensaje hizo referencia a aspectos que evidenciaban los saldos negativos de las reformas recientemente emprendidas, describió claramente la crisis de gobernabilidad que enfrentaba el país, en contraste con las cifras oficiales.

En otro orden de ideas, el saldo negativo, es el efecto de la apertura comercial que está afectando a las cuentas externas y obliga a que se compensen con inversión extranjera directa y especulativa, predominando esta última.

La apertura comercial causó estragos como el desempleo, la quiebra de empresas medianas y pequeñas, y el crecimiento del ambulante.

Además, dice Arturo Ortiz que la inversión extranjera es similar a la deuda externa, debido a que si es directa remite utilidades y si es especulativa transfiere intereses y dividendos.²⁸ Asimismo plantea un resumen del modelo salinista que contiene sus características, efectos y antidotos.

Características:

²⁸ Ortiz, Arturo. *Política económica de...*, *Op. Cit.*, p. 129

1. El Tratado de Libre Comercio.
2. El sexenio de la privatización, concentradora de tipo monopolista.
3. Gran especulación a través de un sistema financiero inestable (economía casino).
4. Plena disciplina a la política exterior de los Estados Unidos.
5. Marcha atrás en las conquistas revolucionarias.
6. Atracción de inversiones extranjeras a como dé lugar.
7. Reducción de la inflación.
8. Saneamiento de las finanzas públicas.
9. Control de los medios de difusión.

Los efectos del modelo:

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

Antídotos:

1. 7,000 millones de nuevos pesos al PRONASOL como paliativo y clientilismo.
 2. Ambulantaje tolerado por el PRI como válvula de escape al desempleo.
 3. Ceder ciertos espacios políticos a otros partidos a cuenta gotas.
 4. Inversiones privadas en infraestructura, servicios y comercio.
-

5. Triunfalismo oficial en los diversos medios de difusión.²⁹

La leve recuperación económica y social se vería interrumpida con la más grave crisis de gobernabilidad en 1994, aun más grave que las ocurridas durante la década de los ochenta.

La crisis de gobernabilidad de 1994 presentó problemas en todas las áreas de la misma, es decir en la social, la económica, la legal y la política. Es por esta razón la gravedad de la crisis al coincidir las dificultades en sus componentes. Como se ha mencionado el presente trabajo se centró en las áreas económica y social, pero se mencionan brevemente algunos problemas de las áreas política y legal por la relevancia que tuvieron en la profundización de la crisis.

La crisis de gobernabilidad de 1994 inició con el amanecer del primer día de ese año. A unas cuantas horas de que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos, un grupo armado que se autodenominó Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inició un movimiento armado en la región de los Altos en el estado de Chiapas, dirigido por el Subcomandante Marcos.

Este grupo le declaró la guerra al ejército y pidieron la remoción de Carlos Salinas de Gortari y la instalación de un gobierno provisional. Dentro de sus movimientos guerrilleros, tomó el Municipio de San Cristóbal de las Casas, posteriormente Ocosingo y las Margaritas, puesto que aquí las condiciones de marginación y pobreza se acentuaron con la caída de los precios de los productos agrícolas como el café y el plátano. Aunado a las reformas al artículo 27 constitucional con lo que terminaba el reparto de la tierra y propiciaba las condiciones para que las propiedades ejidales entraran a la dinámica del mercado.³⁰

A partir de la aparición del EZLN, éste se convertiría en un factor permanente de crisis de gobernabilidad en México. Su incidencia en la gobernabilidad al paso de los años ha sido

²⁹ *Ibid.* pp. 152-154

representado un factor de riesgo en diversos momentos generando fugas de capital. Por ejemplo en esos días la bolsa mexicana de valores se desplomó en casi 7%, creándose un clima de desconfianza de los bancos y de los capitales extranjeros que tenían inversiones en México. Aunque propiamente el conflicto armado nada tiene que ver con la economía.

En lo relativo al área económica, al iniciar el año parecía que la economía era estable por los resultados obtenidos en año anterior (1993), sin embargo se podía percibir una amenaza latente en la cuenta corriente que había tenido un déficit de 23,393 millones de dólares, el cual pudo ser neutralizado con ahorro externo especulativo de alta volatilidad, el que se observa en la subcuenta de inversión externa en cartera de la cuenta de capital, la inversión en cartera representó en ese año 28,431 millones de dólares con lo que se consiguió un superávit en la balanza de pagos en 1993, reflejando una favorable situación del sector externo, aunque riesgosa, y engañosa, ya que al depender casi totalmente de los capitales foráneos, al suspenderse la entrada de ahorro externo se generó un desequilibrio en la economía, que desencadenó una crisis económica. Ante esta vulnerabilidad de la economía nacional solo hacía falta el detonante de la crisis.

Así las cosas, el EZLN hizo su aparición; con ella la bolsa mexicana de valores descendió en los primeros días del año y se inició una permanente fuga de capitales. El nivel de la bolsa cayó 35% de enero a marzo de 1994. Las causas se relacionaron con sucesos políticos como el diálogo en Chiapas y la posibilidad del relevo de la candidatura del PRI de Luis Donaldo Colosio Murrieta por Manuel Camacho Solís. A éstas se suman el déficit en la cuenta corriente de los tres primeros meses del año que llegó a 5,000 millones de dólares, la disminución de entradas de capital, la competencia por los capitales externos entre México, Sudamérica, Asia y el Caribe, y el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos.³²

³²González, Roberto (Coord.). **Ingovernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo**. México, Plaza y Valdés, 1996, p.29

El 23 de marzo ocurrió un acontecimiento que sacudió a las áreas política y económica, el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donald Colosio Murrieta, provocando más tensiones e incertidumbre en el sistema político e incertidumbre e inestabilidad en la economía al registrarse una fuga de capitales por 10,388 millones de dólares. Ese día el gobierno ante las posibles consecuencias bursátiles, financieras y cambiarias, decidió aplicar tres medidas para enfrentar los efectos negativos de la bolsa de valores con motivo del asesinato del candidato presidencial; se aumentó el techo de la banda de flotación, se suspendió el día viernes la Bolsa de Valores y se aumentaron las tasas de interés. Tales medidas no fueron suficientes, la fuga de capitales continuó. El 20 de abril la bolsa de valores tuvo una caída del 5%, el dólar se llegó a cotizar en ciudades fronterizas en 6 nuevos pesos. Los problemas del peso y de la bolsa de valores no eran aislados, coincidieron con un déficit en la cuenta corriente que se venía acumulando de tiempo atrás.

Ante esta situación se presentaban dos opciones: 1. devaluar el peso más allá de la banda de flotación, para inhibir las importaciones y motivar las exportaciones para reducir el déficit en cuenta corriente. 2. Aumentar las tasas de interés, manteniendo el tipo de cambio en los niveles establecidos en el PECE.

La primera opción protegía las reservas y aliviaba el déficit en la cuenta corriente, sin embargo, no aseguraba la estabilidad de los mercados y de la inflación. La otra, beneficiaba a los inversionistas en títulos, castigando a la inversión productiva, la deuda interna y el nivel de las reservas al aumentar las tasas de interés.³³

El gobierno optó por la segunda, evitando la devaluación en abril y manteniendo la estabilidad macroeconómica. Los problemas económicos no se resolvieron, se aplazaron. La sobrevaluación del peso siguió, el déficit en cuenta corriente continuó en aumento.

Las nuevas inversiones se orientaron hacia los instrumentos denominados en dólares a los Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), con la característica de tener un

³³ *Ibid.* p 31

vencimiento de corto plazo que era de 28, 90, 180 y 360 días. Es partir de abril que su demanda aumentó considerablemente porque los inversionistas se refugiaron en ellos para evitar los riesgos de una inminente devaluación. A principio del año los tesobonos representaban más del 60%. Con los tesobonos la deuda interna se vinculó directamente a los cambios en la moneda, es decir se dolarizó la deuda interna. Con esto el problema ya no sería solamente financiar el déficit de la cuenta corriente, sino cumplir con los compromisos contraídos con los tesobonos y lo que representaba en el corto plazo.

Aunque las condiciones económicas para una devaluación en el mes de abril seguían, el gobierno se negó a hacerlo por razones políticas y económicas. Las últimas tienen que ver con la estabilidad de precios, debido a que la devaluación genera más inflación. Las razones políticas son el evitar el descrédito del gobierno porque una devaluación cuestiona la gestión gubernamental, representa un costo político. Era un riesgo que no se podía correr por la elección presidencial de ese año, que además las condiciones eran inciertas por el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la amenaza permanente del Ejército zapatista.

Ante una situación económica de alto riesgo por la fuga de capitales, el déficit en la cuenta corriente la sobrevaluación del peso y el aumento de la deuda interna de corto plazo en dólares por los tesobonos, solo hacía falta el detonante para que estallara la crisis a niveles nunca vistos.

“El detonante no es la causa de la crisis, es un acontecimiento que desata los conflictos. El mejor símil es el de la bomba: el detonante es el mecanismo que la hace estallar, no el que causa su poder destructivo. Así sucede en las crisis económicas: el detonante hace estallar las contradicciones, no las causa. No es una casualidad que el detonante sea un acontecimiento político, pero sí que sea una acción del EZLN. Podría haber sido otro asesinato, un secuestro, un anuncio descabellado, las acciones del PRD en Tabasco, cualquier cosa que mostrara incapacidad gubernamental, que hiciera perder la confianza de los inversionistas. El detonante fue la segunda campaña político-militar del EZLN. El 19 de diciembre, el EZLN aseguró haber roto el cerco y tomado posiciones en 38 municipios

de Chiapas(...) los zapatistas se retiraron a las pocas horas, sin afectar sustantivamente los poderes públicos y sin que la nueva división política del estado fuera real, excepto en algunas poblaciones dispersas. De todos modos, como lo señalan los clásicos, en la guerra son tan importantes las batallas reales como las simuladas. Más cuando la campaña se planteó como una opción propagandística y un nuevo desafío político".³⁴

Los efectos de esta acción fueron el aumento de la demanda de dólares, la fuga de capitales de más de mil millones de dólares en ese día y la caída de la Bolsa de Valores en 4%.

Chiapas fue un factor fundamental de desconfianza hacia el nuevo gobierno zedillista, los capitales no confiaron en la capacidad de las autoridades para enfrentar este conflicto y sacaron su dinero. La devaluación resultaba inaplazable, pero el gobierno se seguía resistiendo. El 20 de diciembre aumentó la banda de flotación, sin embargo, la medida no fue suficiente para detener la fuga de capitales y la compra de dólares. Un día después el gobierno ya no pudo contener la devaluación y estalló la crisis.

La devaluación estalló por un acontecimiento político, y porque a un problema estructural como el déficit en la cuenta corriente y el endeudamiento externo, se le sumaron la sobrevaluación del peso, la dependencia en inversiones volátiles en cartera y un inapropiado manejo de la economía en 1994 que generó la fuga de capitales la disminución en las reservas y la dolarización.³⁵

³⁴ *Ibid.* p. 35

³⁵ *Ibid.* p. 36

El Banco de México identificó las causas de la fuga de capitales, las que se observan en el cuadro tres:

Causas de fuga de capitales (Cuadro tres)

Suceso	Fuga de capitales
Asesinato de Colosio	10,388
Renuncia de Carpizo	2,902
Denuncias de Mario Ruíz Massieu	3,713
Levantamiento en Chiapas	1,549
TOTAL	18,552

Fuente: Roberto González, *Op. Cit.* (Millones de dólares).

Este cuadro refleja de manera más clara como es que algunos acontecimientos de distinta naturaleza afectan a la economía nacional y al área económica de la gobernabilidad.

En los cuadros 4 y 5 se puede apreciar el cambio de inversión en los tesobonos, que también fue un factor de inestabilidad económica.

Inversión Extranjera en bonos gubernamentales (Cuadro cuatro)

	CETES	BONDES	TESOBONOS	AJUSTABONOS	TOTAL
Dic-93	47.7	2.6	4.0	13.7	68.0
Ene-94	49.9	3.0	4.5	13.3	69.8
Feb-94	53.4	2.3	5.7	13.9	75.3
Mar-94	50.8	2.5	10.3	14.4	78.1
Abr-94	35.9	0.8	23.9	11.9	72.6
May-94	32.9	0.9	30.9	11.7	76.3
Jun-94	30.8	1.9	35.5	9.9	78.2
Jul-94	26.8	1.7	45.5	8.4	82.4
Ago-94	25.1	0.6	53.5	5.6	84.8
Sep-94	24.1	0.5	52.6	6.3	83.5
Oct-94	24.7	0.6	51.6	5.7	82.7
Nov-94	19.0	0.2	54.9	4.0	78.1
Dic-94	13.5	0.2	87.8	2.8	104.2

Fuente: Roberto González, *Op. Cit.* (Miles de millones de pesos)

Los Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos) se recuerda que son pagaderos en el corto plazo (28, 90, 180 y 360 días) y son establecidos en dólares. En este otro cuadro se refleja como es que se incrementaron de los Tesobonos a partir de enero de 1994 y su crecimiento mayor en el mes de abril del mismo año, en noviembre llegó a 54.9 mil millones de pesos y para diciembre a 87.8 mil millones de pesos, lo que agravó y contribuyó a que estallara la crisis. Los otros instrumentos de inversión (CETES, BONDES y AJUSTABONOS) tuvieron una disminución en el transcurso de ese año (1994) y los Tesobonos aumentaron considerablemente.

Respecto de los problemas estructurales de la economía nacional, una de las causas de la crisis económica de 1994 se encuentra en el año de 1992. La causa de la crisis de 1994 fue no haber reconocido a tiempo el éxito de la política de estabilización en 1992, puesto que ya se había ganado la batalla a la inflación, ésta había sido controlada (12% anual en 1992). También resultó evidente la sobrevaluación del Tipo de Cambio (42%) y el déficit externo de 7.4 respecto del PIB (casi 25 mmd). Pero continuar con esta política, aumentó el déficit externo en cuenta corriente a 24 mmd en 1993, y a 30 mmd en 1994; más de 50 mmd en esos dos años.

Como el crecimiento fue nulo en 1993 y mínimo en 1994, no hubo ingresos que redujeran el desequilibrio externo; de esta forma, el efecto de sobrevaluación de precios y costos es lo que explica el crecimiento del desequilibrio externo en el periodo 1992-1994 y su financiamiento externo con capital volátil y de corto plazo de casi 50 mmd para 1992, lo cual finalmente resultó insostenible y explotó con la devaluación y crisis de 1994. A pesar de haber tenido éxito en la estabilización económica, el uso constante de la política antiinflacionaria y el utilizar como ancla el tipo de cambio nominal derivó en un desequilibrio externo que provocó la devaluación en diciembre de 1994. Por darle prioridad a la disminución de la inflación se descuidó el equilibrio externo de la economía nacional.³⁶

³⁶ Villarreal, René. *Industrialización, deuda...*, *Op. Cit.*, p. 609

De tal manera es incorrecto asegurar que la causa de desequilibrio a la economía fue la interrupción del financiamiento externo, debido a que éste fue por la cantidad de 12,000 millones de dólares en 1994, que en comparación con los déficit en cuenta corriente de 24,804 md en 1992 y los 23,393 en 1993, no es creíble que la causa de la suspensión de la inversión externa provocó la crisis de 1994.

Dice René Villarreal³⁷ que determinar que el flujo de inversión externa fue la causa del déficit en la cuenta corriente es impreciso debido a:

- Los flujos externos financian el déficit en cuenta corriente, pero no explican su causalidad.
- El ahorro externo(financiamiento) neto acumulado en el periodo(100mmd) financió el déficit(66mmd) en la balanza de servicios financieros. Esto significa que se destinó 66% para pagar los intereses y dividendos del capital foráneo.
- El ahorro externo, que fue en promedio del 5.4% en relación al PIB en el periodo 1988-1994, sustituyó, no complementó al ahorro interno, que disminuyó del 22% al 16% en relación al PIB en éste periodo. Es decir, el ahorro externo no incrementó la tasa de inversión, sino que sustituyó la baja tasa de ahorro interno.

Para reforzar esta argumentación René Villarreal utiliza la metáfora del “enfermo cardíaco”, quien es un individuo que en transcurso de su vida ha llevado un ritmo de vida nada saludable, descuidado su nivel de colesterol y su presión arterial, por lo que sufre las consecuencias de lo anteriormente mencionado con la aparición de la obstrucción estructural de una arteria. El remedio a su mal sería la “cirugía estructural”.³⁸

“Al sufrir un ataque cardíaco se le mantiene con vida mediante oxígeno y otros recursos, pero al agotarse éstos, se presenta finalmente el ‘colapso cardíaco’ (colapso del peso). Así, la causa del problema cardíaco (la causa del desequilibrio externo) no es la falta de oxígeno (financiamiento externo) para mantener artificialmente con vida al paciente (el modelo macroeconómico), sino la obstrucción cardíaca, la cual se mejora temporalmente en el corto plazo con el cambio de hábitos

³⁷ *Ibid.* p. 610

alimenticios, ejercicio (ajuste macroeconómico) y otros soportes terapéuticos (crédito puente); pero finalmente se requiere el ajuste estructural (la cirugía de corazón), que es el camino de la transformación de la oferta productiva hacia la industrialización tridimensional³⁹ competitiva, para generar un flujo propio y balanceado de divisas (sangre) y financiar saludablemente la economía (el corazón)".⁴⁰

De tal forma, la causa principal de la crisis económica no es la suspensión de la entrada de capitales, sino los problemas estructurales de la economía nacional que la hacen vulnerable a otro tipo de acontecimientos, como es el caso de los sucesos políticos de ese año (1994).

Como se puede apreciar, la crisis de gobernabilidad de finales de 1994 no se ocasionó ese mismo año, sino años atrás, es decir los problemas se fueron acumulando, en vez de dárseles una solución se fueron aplazando hasta que llegó el momento en que no se pudieron controlar y estalló la crisis de diciembre de ese año, que es cuando se hacen evidentes y contrastan con los mensajes gubernamentales de que la situación en el país era favorable. En suma los problemas estructurales (económicos y sociales) coinciden con los problemas coyunturales (principalmente de carácter político) y generan la crisis de gobernabilidad de ese año.

En vista de lo anterior, las causas de la crisis de diciembre 1994 no fueron ocasionadas en el gobierno de Ernesto Zedillo, sino en el de Carlos Salinas de Gortari, estallando la crisis en el periodo de Zedillo.

³⁸ *Ibid.* p. 611

³⁹ "En síntesis, la industrialización tridimensional se apoya en tres pivotes: el pivote exportador (sustentado en el mercado externo), el de sustitución competitiva de importaciones (bienes importables) y el endógeno de bienes no comerciables (sustentado en el mercado interno). Esto requiere, a su vez, de un programa integral de transición que considere, además de los dos programas tradicionales de ajuste y estabilización macroeconómica y de 'cambio estructural', otros tres pilares fundamentales: un programa microeconómico de modernización o 'microeconomía de la oferta', un programa de crecimiento económico sostenido y un programa de desarrollo participativo". *Ibid.* p. 669

⁴⁰ *Ibid.* p. 611

Aunque la crisis estalla en 1994 gran parte de sus efectos repercuten en 1995. A continuación se mencionan algunos indicadores que reflejan la problemática mencionada para el año de 1994:

1. La deuda pública siguió creciendo al pasar de 78,747 millones de dólares en 1993 a 85,435 en 1994;
2. La cuenta corriente tuvo un déficit por la cantidad de 29,662 millones de dólares;
3. La tasa de desempleo fue del orden de 3.7;
4. El número de habitantes pobres paso de 23.6 millones en 1992 a 36.7 millones en 1994, esto con datos conservadores del sector oficial;
5. El número de habitantes en pobreza extrema paso de 13.6 millones en 1992 a 14.9 millones en 1994.

Los resultados de este sexenio se pueden observar en el crecimiento moderado del PIB, el control de la inflación, la estabilidad en el tipo de cambio, la reducción del déficit presupuestal y el paso al superávit presupuestal, el equilibrio del sector externo. Todos ellos en el área económica.

En el área social se observó un ligero descenso de los niveles de pobreza en 1992 (ver cuadro dos). Sin embargo, éstos volvieron a elevarse a finales del sexenio en 1994.

En otro asunto, la apertura comercial no fue tan benéfica como se esperaba debido a que la cuenta corriente tuvo un saldo negativo durante todo el sexenio, el cual fue aumentando hasta hacerse inmanejable en diciembre de 1994 (ver cuadro dos).

3.4 Las crisis de gobernabilidad 1995-1998.

Para el año de 1995 las cosas no fueron mejores, tal como a continuación se detalla:

1. El PIB superó cualquier marca negativa en la historia contemporánea al presentar una caída de -6.9 en comparación con el año anterior;
2. La inflación volvió a hacer acto de presencia al ser del orden del 48.46;

3. La deuda pública externa siguió creciendo al llegar a los 100, 933 millones de dólares;
4. A las ya de por sí malas finanzas nacionales se le agregó el pago por servicio de deuda para ese año por la cantidad de 27,857 millones de dólares;
5. La inversión externa en cartera arrojó un saldo negativo por -10,139 millones de dólares; y
6. La tasa de desempleo de acuerdo con datos oficiales fue de 6.7.

Las cifras anteriores nos permiten percatarnos de la gravedad de la crisis de gobernabilidad en la nación, en pocas palabras la situación era desastrosa. A lo anterior habría que agregarle los problemas de inseguridad pública, el conflicto de Chiapas entre otros que hacían más aguda la crisis.

En este contexto de crisis de gobernabilidad se inicia la gestión de Ernesto Zedillo otro de los científicos en el gobierno, quien cuenta con un doctorado de una escuela de Estados Unidos, de ahí la infinidad de expectativas de su gobierno, incluso uno de sus lemas de campaña fue el de: "Él sabe cómo hacerlo". Sin embargo, la realidad nos habría de mostrar parte de sus capacidades como gobernante.

En febrero de 1994, de 24,000 millones de dólares que eran reservas del país a finales de ese año solo quedaban cerca de 6,000 millones. Estas reservas se consumieron en pagos al exterior, intereses sobre pasivos convenidos con inversionistas extranjeros.⁴¹

"No era necesario tener un postgrado en ninguna universidad del extranjero, como para darse cuenta que el déficit en la cuenta corriente y la comercial llevaban una tendencia inmanejable, al igual que el asunto de la privatización era sumamente oscuro y controvertido y que la apertura comercial y financiera indiscriminada, tendría que llevar a lo que desafortunadamente ocurrió en 1995 y se repitió en 1998".⁴²

⁴¹ Ortiz, Arturo. *Política económica de...*, *Op. Cit.*, p. 169

⁴² *Ibid.* p. 170

Así las cosas Zedillo presentó el Plan para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica de marzo de 1995, el que contenía:

1. Contracción del gasto público en 1.6% del PIB;
2. Aumentar la tasa general del IVA del 10 al 15%;
3. Elevación de la tasa de interés;
4. Aumento del salario mínimo del 12%;
5. Aceptar el descenso del PIB en -2% con inflación de 42%;
6. Superávit fiscal de 4.4% del PIB;
7. Aumento en el precio de la gasolina en 35%, electricidad 20% con aumento del 8% mensual.⁴³

Pero más que la efectividad de este plan, un factor clave para la superación de la crisis de 1994-1995 fue el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, específicamente de William Clinton, el cual consistió en la disponibilidad de 51,000 millones de dólares, pagaderos en tres años, de los cuales solo se utilizaron 20,000. Este préstamo era para cubrir la emergencia de los especuladores que exigían sus capitales, es decir la emergencia era garantizarles el pago de sus capitales y sus respectivas ganancias.

Este préstamo tuvo como aval la factura petrolera, es decir las ventas de PEMEX, y la continuación de la privatización de las empresas públicas y una mayor apertura comercial.⁴⁴

Gracias a esto se pudo controlar la crisis económica; sin embargo, los problemas estructurales continuaron y por ello la vulnerabilidad de la economía nacional. Con el apoyo de los Estados Unidos se pudo superar la situación de crisis económica y a partir de 1996 se comenzó a ver una recuperación en la economía nacional, tal y como se puede apreciar en el cuadro cinco, pero a pesar de ello no se ha podido reducir el número de habitantes que viven en la pobreza y extrema pobreza, cifra que ha aumentado, como se puede ver en el mismo cuadro cinco.

⁴³ *Ibid.* p. 173

Además del apoyo recibido por este país, la recuperación económica de 1996 y 1997 estuvo sustentada en el auge de las empresas maquiladoras, vinculadas a los negocios de importación y exportación.

Otro dato sobresaliente de esta recuperación es el hecho de que el Banco de México corrigió la forma de medir el Producto Interno Bruto y esa nueva forma de medir el PIB hizo posible que este creciera en 5.2% en 1996 y en 7% en 1997.⁴⁵

Resulta importante señalar que a pesar de la aparente recuperación económica; en el cuadro cinco se aprecia que esta recuperación económica no se ve reflejada en la gran mayoría de habitantes de la nación, puesto que los niveles de pobreza lejos de disminuir siguen aumentando.

Es decir, de qué sirve que en los discursos oficiales se argumente que si crecen las grandes empresas, crece la economía en general y nos beneficiamos todos. Sin embargo, la realidad y los hechos no reflejan este crecimiento en el nivel de vida de la mayoría de la población, en la vivienda, en la educación, en obras de desarrollo social, en los millones de pobres y sobre todo en el campo. Algo que sí ha sucedido a pesar del discurso triunfalista de las autoridades, son los grandes problemas del sistema financiero nacional, tal como es el problema de las carteras vencidas y el asunto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

⁴⁴ *Ibid.* p. 174

⁴⁵ *Ibid.* p. 176.

NIVELES DE GOBERNABILIDAD EN LAS AREAS ECONOMICA Y SOCIAL 1995-1998

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1995	1996	1997	1998	PROMEDIO
		G	G	G	G	
PIB	%	-6.9	5.2	7.0	5.0	2.6
TASA INFLACIONARIA	%	48.46	27.77	18.24	16.65	27.8
PARIDAD PESO/DOLAR	PESOSX DOLAR	7.25	7.60	7.75	10.40	
DEUDA EXTERNA PUBLICA	MILLONES DE DOLARES	100,933	98,285	88,321	92,295	
AREA ECONOMICA						
PAGO POR SERVICIO DE DEUDA EXTERNA PUBLICA	MILLONES DE DOLARES	27,857	13,691	N/D	N/D	20,774
CUENTA CORRIENTE	MILLONES DE DOLARES	-1,577	-2,330	-7,448	-15,786	-6,785
CUENTA DE CAPITAL	MILLONES DE DOLARES	14,112	4,069	15,411	N/D	11,197
INVERSION EXT. EN CARTERA	MILLONES DE DOLARES	-10,139	13,419	5,037	N/D	2,772
TASA DE DESEMPLEO	%	6.7	5.2	4.3	3.4	4.9
SALARIOS	% DEL PIB	31.1	29.1	30.5	31.3	30.5
POBLACION TOTAL	MILLONES	89.4 A	92.5		96.2	
NUMERO DE HABITANTES POBRES	MILLONES	36.7 A	40.4		42.0	
AREA SOCIAL						
PORCENTAJE DE HABITANTES POBRES	%	41.1 A	43.7		43.7	
NO. DE HABITANTES EN POBREZA EXTREMA	MILLONES	14.9 A	15.2		26.0	
PORCENTAJE DE HAB. EN POBREZA EXTREMA	%	15.9 A	16.5		27.0	

FUENTE: Elaboración con base en: 1. INEGI, Cuaderno de información oportuna; 2. Arturo Ortiz Op. Cit.; 3. SHCP, revista de estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública; 4. Roberto González, Op. Cit.; 5. Información en El Universal, 12 de marzo y 28 de mayo de 1999, 6. Información en Revista La Crisis del 31 de octubre al 6 de noviembre de 1998 y del 21 al 27 de noviembre de 1998.

G: crisis de gobernabilidad

A: año de 1994

Fue precisamente en 1998 cuando se volvió a entrar en crisis, la que se generó entre otras causas por la crisis a nivel mundial propiciada por la crisis asiática, que se produjo cuando cayeron bruscamente las bolsas de valores de casi todos los países asiáticos maquinadores, arrastrando con ello a la Bolsa Mexicana de Valores y su respectiva repercusión en la economía del país. Esto refleja la vulnerabilidad de la economía nacional a los movimientos de la economía mundial y a sucesos económicos que ocurren en otras partes del mundo, pero que afectan nuestra economía. De ahí la preocupación de lo que ocurra en Rusia, en Asia, o en otras partes del mundo. Aunado a la preocupación que genera el descenso en el precio del petróleo.

Además de la crisis asiática, otros elementos que provocaron la crisis fue la caída en los precios del petróleo (de nueva cuenta) y los recortes al presupuesto. Lo anterior habría de provocar una nueva crisis y una nueva devaluación del peso para ese año.

A lo anterior hay que agregarle una causa interna y que afectó y contribuyó en mucho a la crisis, esta es el asunto del FOBAPROA, el que a continuación se menciona brevemente. El problema de las carteras vencidas se viene arrastrando aproximadamente desde 1992. En ese año los bancos recientemente privatizados actuaron con insuficiente regulación provocando algunas de las situaciones lamentables que nos tocó padecer. Fue una etapa en la que faltó reglamentación apropiada, además de que se eliminó el encaje legal, que era una parte del capital que los bancos debían de depositar en el Banco de México como garantía para los ahorradores usuarios de la banca nacional. Al no haber garantías ni regulación suficiente, las condiciones eran propicias para que se cometieran abusos e irregularidades en el sistema financiero, un saldo de esto es el problema de las carteras vencidas, que se tuvo que tratar de remediar mediante su conversión en deuda interna del Estado mexicano a través del FOBAPROA.

La creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), se remonta al año de 1988, con la finalidad de avalar los depósitos de los ahorradores ante el riesgo de quiebra de un banco. De esta forma los ahorradores contaban con la garantía de que si

un banco llegaba a quebrar su dinero estaba asegurado porque existía un fondo para esta eventualidad.

Dentro del FOBAPROA se absorbieron fraudes bancarios que fueron detectados como préstamos a empresas fantasmas, para compras inexistentes y muchos mecanismos fraudulentos que se dieron a la publicidad a medias.⁴⁶

Resultado de lo anterior fue el monto que alcanzó el FOBAPROA a finales de 1998 y que fue escandaloso, calculado en 65,000,000,000 dólares (sesenta y cinco mil millones de dólares).

El caso del FOBAPROA es ilustrativo del fracaso del sistema bancario del país, ya que un poco más de doscientos banqueros compraron la banca en 1991, gran parte de ella con créditos, las cifras hablan por sí solas al compararlas con el costo del rescate bancario a través del FOBAPROA.⁴⁷

Ingresos Obtenidos por la Privatización de los Bancos Comerciales (cuadro seis)

BANCO	FECHA	MILLONES DE DÓLARES
Mercantil	14-jun-1991	611.2
Banpaís	21-jun-1991	544.9
Banca Cremi	28-jun-1991	748.3
Banca Confía	9-ago-1991	892.3
De Oriente	16-ago-1991	223.2
Bancreser	23-ago-1991	425.1
Banamex	30-ago-1991	9,744.9
Bancomer	8oct-1991	8,564.2
TOTAL		21,754.1

Aspe Armella, Pedro. *Op. Cit.*

El FOBAPROA es un punto central del desastre financiero y de la magnitud de los daños en la economía del país y sus repercusiones en las crisis de gobernabilidad. Para poner un ejemplo que nos sirva de referencia, es necesario recordar que en la crisis de 1982 la deuda pública externa llegó a 58,874 millones de dólares y resultó inmanejable, ahora el

⁴⁶ *Ibid.* p. 182

monto del FOBAPROA rebasa a esa cantidad, a la que si le sumamos el endeudamiento público externo para 1998 que es de 92,295 millones de dólares, nos arroja la cantidad de 157,295 mdd, es decir casi el triple del endeudamiento de 1982.

Un dato que es relevante, como parámetro para realizar un ligero análisis de los resultados del modelo neoliberal es la cantidad de recursos que se obtuvieron con la venta de las empresas paraestatales en el sexenio de Salinas de Gortari, dicha suma fue de 24,400 millones de dólares⁴⁸, que fue mucho menor en comparación con el monto del FOBAPROA, es decir el funcionamiento de la economía de mercado por particulares en el área bancaria, fue en los hechos más ineficiente y corrupta que la administración estatal y nos dejó secuelas peores que las del estatismo.

Con esto no queremos decir que el estatismo, o sea la intervención directa del Estado en la economía sea mejor que los mecanismos de mercado, parece que el asunto central es hasta que punto es benéfica la intervención estatal y en que rubros; el otro asunto es como hacer para regular de manera eficaz una economía de mercado para evitar fracasos y colapsos económicos similares al FOBAPROA.

El caso del FOBAPROA pone en evidencia las contradicciones del modelo neoliberal aplicado, debido a que no se utilizan recursos suficientes en programas de desarrollo social, pero si se destinan recursos públicos para ayudar a la banca comercial.

Además del FOBAPROA, en 1998 ocurrió una devaluación del peso que fue de aproximadamente del 40%, incidiendo de esta forma sobre la inflación, los niveles de empleo y los salarios. En este mismo año, el gobierno federal realizó tres recortes presupuestales por la cantidad de 39,088 millones de pesos, con sus respectivas repercusiones negativas sobre la economía nacional. La cuenta corriente presentó un saldo negativo en el año de -15,786 millones de dólares, y el número de habitantes en pobreza extrema llegó a los 26 millones.

⁴⁷ Ramírez, Carlos "Indicador Político"; en *El UNIVERSAL*, México, 22 de julio de 1999, p. 8

⁴⁸ Chávez M., Marcos. "FOBAPROA: pillaje comprobado", en *La Crisis*, México, del 22 al 30 de julio de 1999, p. 8

También durante el transcurso de 1998 la economía estuvo de lo más inestable, al tener la Bolsa Mexicana de Valores dos caídas de magnitud considerable, la primera el viernes 11 de septiembre con un descenso del 9.82%, la segunda ocurrió el viernes 2 de octubre con una caída del 5.03%

Por si fuera poco, en 1998 ocurrieron varios desastres naturales, como es el caso de la devastación que causaron las lluvias en la costa y región serrana del sur del estado de Chiapas.

Por lo que la gobernabilidad del país presentó en este año una de sus crisis más severas. Cabe señalar que a la par de los problemas de que se trataron en este estudio, también se encuentran otros no menos importantes y si sumamente complejos como son el narcotráfico, la delincuencia, la inseguridad pública y los conflictos armados que agravan las crisis de gobernabilidad del país.

De este recuento de las crisis de gobernabilidad en México, se observa que una característica es que a partir del año de 1982 México se ha encontrado casi de manera permanente en crisis, por lo que pocos son los años o meses en el que no han aparecido en el horizonte alguna crisis de gobernabilidad. De esta forma, se hace evidente que estas crisis ya parecen más una constante que un caso especial, por lo que bien se pudiera decir que México no ha podido superar los problemas que afectan sus niveles de gobernabilidad desde cuando menos 1982.

Los únicos años en los que aparentemente se pudo controlar la crisis fueron algunos comprendidos en el sexenio de Carlos Salinas, con sus crisis más graves en su primer y último año del gobierno salinista.

Lo que significa que los cambios en materia económica en el contexto de la reforma del Estado, iniciados en 1983, no han logrado superar las crisis de gobernabilidad ocasionadas principalmente por problemas económicos y sociales (en el presente trabajo

solo se abordaron estas dos áreas de la gobernabilidad, por la complejidad del tema), esto se puede observar en los cuadros uno, dos y seis que en cifras demuestran como la deuda pública lejos de disminuir ha aumentado (deuda externa 92,295 mdd y FOBAPROA 65,000 mdd en 1998); los millones de mexicanos que viven en la pobreza y pobreza extrema en condiciones inhumanas (42 millones de habitantes pobres y 26 millones de habitantes en pobreza extrema en 1998).

Estos han sido los saldos del nuevo modelo económico introducido por la reforma del Estado mexicano, con dicha reforma se dio más espacio de acción a la esfera privada en detrimento del público, transformado el Estado de bienestar mexicano, con las características que ya se señalaron, en un Estado con orientación neoliberal.

Así las cosas, la vulnerabilidad de la economía nacional en el nuevo contexto mundial por la volatilidad de los capitales, los altos niveles de endeudamiento del país y el número de mexicanos que viven en la pobreza, son factores de riesgo que amenazan la gobernabilidad del país, es decir se puede volver a vivir una crisis de gobernabilidad como la de diciembre de 1994. Con esto no se pretende afirmar que un acontecimiento de este tipo va a suceder, pero si manifestar que existen las condiciones para que esto sea probablemente pueda ocurrir. Esperando que no sea de esta forma por el bien de millones de mexicanos.

Se aclara que no se pretende defender a ultranza a alguno de los dos tipos de Estado que se presentan, lo que si se señala es que es necesario retomar los elementos de uno y otro que sean de utilidad para superar las crisis de gobernabilidad, precisar que es lo apropiado y que ventajas ofrecen uno y otro, es motivo de discusión política en los ámbitos correspondientes de decisión para llegar a un acuerdo nacional que lo respalden las mayorías en México y que además sea compatible con el nuevo escenario mundial de globalización económica y competencia tecnológica. Asimismo, se hace indispensable el análisis en esta materia, ya que la cuestión de qué tanto Estado o qué tanto mercado, es decir que cantidad de espacio privado y que tanto de espacio público, es una discusión que lleva muchos años.

Las medidas introducidas en el nuevo Estado mexicano tuvieron su grado de eficacia, tal es el caso del programa nacional de solidaridad, el que después se llamó alianza para el bienestar, el cual pudo paliar la situación de millones de mexicanos, es decir pudo contener aunque de manera temporal algunos efectos de la política económica aplicada.

En otro asunto y por último, el tema de la gobernabilidad no surgió con motivo de las características que presentan países como México, su nacimiento obedece a un pronóstico negativo del mundo desarrollado. Al distinguir los problemas de la gobernabilidad en un país como México, se observa que la naturaleza de la gobernabilidad es distinta a la de los países desarrollados, no se trata de una crisis por excesos de la democracia, sino de un proceso de construcción y perfeccionamiento democrático. Se trata de la inserción internacional en desventaja con otras naciones más poderosas; de la modernización tecnológica sin la capacidad de producir tecnología, entre otras que se pueden enumerar, para enfrentar un mundo competitivo.

En relación con lo anterior, si bien se pueden apreciar problemas de carácter general que afectan a todos los países del mundo, un ejemplo es el nuevo sistema financiero mundial y la volatilidad del dinero, también se pueden distinguir problemáticas a nivel regional y a nivel nacional con características muy particulares que propician una diversa gama de causas que afectan la gobernabilidad de los Estados nacionales. De ahí que la gobernabilidad en el caso de México y varios países de centro y Sudamérica, sea de naturaleza muy diferenciada a la de las naciones en que surgió el concepto. Por ello, es necesario crear un marco conceptual apropiado aplicable a situaciones como la nuestra, que permita analizar de una manera más precisa nuestra problemática; ya que pretender retomar acríticamente al pie de la letra los conceptos generados en otra parte del mundo para observar una realidad distinta, puede resultar inapropiado y distorsionar nuestra percepción a la hora de realizar cualquier análisis o estudio.

CONCLUSIONES

Algunas de las causas que provocaron la reforma del Estado son: El cambio del sistema financiero internacional; los avances tecnológicos; la globalización económica; el papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; los rezagos sociales; la ineficacia en el manejo de la economía nacional; y la aparición de nuevos actores políticos y sociales.

Lo anterior orilló al Estado a iniciar su transformación, la cual afecta principalmente a la administración pública, debido a que es la parte fundamental del proceso de gobierno, es el instrumento que permite al Estado incidir en el rumbo de la sociedad. La reforma de la administración pública es punto central en las transformaciones del Estado y el gobierno. El Estado está reestructurando su administración pública para ponerla acorde con los cambios ocurridos, para alcanzar sus fines en un escenario cada vez más adverso en materia de gobernabilidad.

En términos de gobernabilidad la reforma del Estado sirve para adecuar al Estado y superar las condiciones que le han ocasionado crisis de gobernabilidad.

No hay forma de medir exactamente el fenómeno de la gobernabilidad. Además, su graduación constantemente está cambiando atendiendo a los cambios sociales.

La gobernabilidad apareció por un pronóstico negativo del mundo desarrollado. Los problemas de la gobernabilidad en un país como México, son de naturaleza distinta. Por ello, es necesario crear un marco conceptual apropiado aplicable a situaciones como la nuestra, que permita analizar de una manera más precisa nuestra problemática contemporánea.

El Estado de Bienestar a nivel mundial fue el sustento del desarrollo económico por varias décadas, permitió el desarrollo del bienestar social y niveles altos de gobernabilidad. El

éxito que tuvo, se ve interrumpido por la aparición de la crisis económica mundial al inicio de los años setenta.

Respecto de la gobernabilidad, se hizo referencia a las crisis de gobernabilidad y para ubicarlas se dividió a ésta en cuatro áreas; la legal, la política, la social y la económica. En este trabajo se abordaron dos áreas: la social y la económica. Esto no implica que los problemas de gobernabilidad en México solo sean de esta naturaleza, pero por la complejidad del tema se hizo de esta forma.

Además, se mencionó que la crisis en el área social aparece por la falta de respuestas eficaces en la promoción del bienestar y la igualdad, así como de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza. La falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede motivar la protesta social y la aparición de condiciones que amenacen la estabilidad en la relación de gobierno.

En México la tendencia del crecimiento de la administración pública descentralizada llega a su fin con la nacionalización de la banca a finales de 1982. En la década de los ochenta se observa una tendencia internacional enfocada en una mayor participación de la empresa privada.

La gravedad de la crisis de 1982 hizo que México solicitara el apoyo del FMI, que se otorgó mediante la firma de una carta de intención que condicionaba a México a realizar ajustes en materia económica. Lo que dio paso a los cambios con orientación neoliberal.

Después de la crisis de los setenta y el inicio de los cambios, se dio paso al Estado neoliberal, el que se caracteriza por la liberalización; la reducción del gasto público; la privatización de empresas paraestatales; la desregulación financiera de la inversión extranjera; y el fortalecimiento del mercado como instrumento de crecimiento económico.

El neoliberalismo al igual que el liberalismo, considera el crecimiento económico como producto del funcionamiento del mercado, alejado de la intervención estatal. La

interrelación de las economías, ocasiona que el control de las variables macroeconómicas dependan de factores externos.

En México Miguel de la Madrid inicia los cambios de la economía, empezando con: la reducción del gasto público; la liberación comercial; la privatización de las empresas paraestatales; la liberación del sistema financiero; y el control de los precios y salarios a través del PSE.

Estas medidas las continúa y profundiza Carlos Salinas de Gortari, quien además, agrega la negociación e integración de México a un bloque comercial con Canadá y Estados Unidos, mediante el Tratado de Libre Comercio, así como de la aparición del Programa Nacional de Solidaridad. Implementó la reducción del gasto público, la aplicación de una política monetaria restrictiva y la contención de los salarios por un lado, así como de los precios a través de los pactos. En muy pocos años la economía mexicana paso de ser una de las más cerradas del mundo a una de las más abiertas.

En el contexto de la reforma del Estado en México, se percibe la influencia del FMI y del BM. Dicha influencia en el diseño de la política económica y de los cambios en materia económica, ha estado determinada por la necesidad del país de apoyos económicos.

La instauración de mecanismos de mercado ha representado que el Estado abandone su papel tutelar, dejando así de ser un productor de bienes y servicios, para dar paso a una nueva actuación, a un Estado regulador y promotor de los mecanismos de mercado.

De esta forma las políticas asistenciales de carácter general se usaron en el modelo anterior, cambiaron a un esquema como el PRONASOL que se caracterizó por su modalidad de política focalizada a determinados grupos y de la participación de los beneficiarios.

El PRONASOL dio prioridad a la provisión de los servicios básicos, pero éstos no remedian el problema generado por la insuficiencia de los ingresos por debajo de la línea

de pobreza. Por lo que este programa no consiguió un grado elevado de eficacia en el combate a la pobreza.

El nuevo enfoque en los programas sociales, con el PRONASOL principalmente, no logró los resultados prometidos, los niveles de pobreza lejos de disminuir siguen aumentando (ver cuadro seis); sin embargo, sirvió como paliativo, como medida de contención de la inconformidad de millones de mexicanos.

Posteriormente, en la gestión de Ernesto Zedillo la modalidad de la política social focalizada siguió aplicándose a través del programa de Alianza Para el Bienestar.

En otro tema, las causas estructurales de la crisis económica son: 1) La deuda externa, 2) La dependencia de las exportaciones petroleras, 3) La liberación del sistema financiero mundial y 4) La obsoleta planta industrial generadora de desequilibrios en el sector externo.

Relativo a la última de las causas anteriores, al carecer de una planta industrial competitiva, se compite con la mano de obra barata, bajando los salarios para ser atractivos a la inversión externa. En el pasado el reajuste a los salarios era en proporción a la tasa inflacionaria del año anterior. Es a partir de los gobiernos neoliberales que esta situación cambió y se comenzó a reajustar los salarios con la tasa inflacionaria esperada.

A la par de la oferta de nuestro país de mano de obra barata en un contexto internacional competitivo (libre mercado), una causa interna para mantener controlados los salarios fue el tratar de reducir la inflación. Resultando así, en una contradicción fundamental del modelo neoliberal, ya que por un lado dice ser promotor del libre mercado y por el otro las variables internas de la economía las mantiene bajo control (precios y salarios). Es decir hacia fuera es libre mercado y hacia dentro es una economía controlada, como ocurría con el modelo de sustitución de importaciones, solo que ahora favoreciendo a los capitales internacionales.

hechos, que las medidas emprendidas en materia económica en el contexto de la reforma del Estado, no han solucionado los problemas de gobernabilidad en las áreas económica y social, aumentando la deuda pública y los niveles de pobreza del país.

De lo anterior se desprende que la reforma del Estado en México surge como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo predominante a nivel mundial posterior a la posguerra, sustituyendo el Estado de Bienestar por un Estado con orientación neoliberal, el cual no ha logrado superar las crisis de gobernabilidad del país porque no ha resuelto los problemas económicos y los rezagos sociales.

Por lo anterior se hace necesario replantear las medidas aplicadas, con la finalidad de buscar mejores resultados para millones de mexicanos y de esta forma conseguir mejores niveles de gobernabilidad en el país. Porque las medidas neoliberales no han logrado resolver del todo, solo en algunas áreas los problemas que aquejan al país.

Por último, se menciona que un aspecto fundamental de la reforma del Estado y que ha estado pendiente desde hace años, es el de la distribución del poder público, por lo que actualmente es motivo de discusión y análisis en centros educativos, así como en círculos políticos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. **Compendio de Derecho administrativo**. México, Porrúa, 1996.

Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. México, FCE, 1995.

Alcocer, Jorge. "México, modernidad sin equidad", en Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (Comps.). **México frente al umbral del siglo XXI**. España, CIS/Siglo XXI, 1992.

Andrade Sánchez, Eduardo. **La intervención del Estado en la economía**. México, UNAM, 1986.

Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. España, Siglo XXI, 1996.

Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, FCE, 1993.

Ayala Espino, José. **Límites del mercado, límites del Estado**. México, INAP, 1992.

Basáñez, Miguel. **El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México**. México, Siglo XXI, 1990.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI, 1981.

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. México, FCE, 1999.

Bodemer, Klaus. **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Montevideo, FESER, 1993.

Boltvinik, Julio, "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI", en *Sociológica*, sep.-dic. De 1995, No. 29, año 10, pp. 11-40

Calva, José Luis. "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Vilas, Carlos (Coord.). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México, UNAM/Nueva Sociedad, 1995.

Camou, Antonio. **Gobernabilidad y democracia**. México, IFE, 1995.

Colosio Murrieta, Luis Donald. **Versión estenográfica de su intervención durante el acto conmemorativo del LXV aniversario del PRI, celebrado en el monumento a la revolución**. México, Secretaría de Información y Propaganda del PRI, 3 de marzo de 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, 1995.

Córdoba Montoya, José. "La reforma económica de México", en Bazdresch, Carlos, *et. al.* (Comps.). **México auge, crisis y ajuste**. México, FCE, 1993.

Córdova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?", en *Nexos*, 145, México, enero de 1990, pp.36-37

Cuellar, Oscar. "Perspectivas en el estudio de la pobreza. Entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa Ma. Rubalcava", en *Sociológica*, UAM, México, año 10, No. 29, Sep-Dic 1995, pp. 181-208

Curzio Gutiérrez, Leonardo. "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", en *Sociológica*, UAM, México, año 11, No. 30, 1996, pp. 147-179

Chanes Nieto, José. **La designación del presidente de la República**. México, Plaza y Valdés, 1993.

Chávez M., Marcos. "FOBAPROA: pillaje comprobado", en *la Crisis*, México, del 22 al 30 de julio de 1999, pp. 7-9

Dror, Yehezkel. **Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas**. Colombia, Consejería de modernización del Estado, 1994, pp. 11-23

El Universal, 12 de Marzo, 22 y 28 de Mayo de 1999.

González Casanova, Pablo (Coord.). **El Estado en América Latina. Teoría y Práctica**. México, Siglo XXI, 1990.

González Graf, Jaime. "Los problemas políticos de la política económica de Estado", en *Revista del Senado de la República*, Senado, México, Vol. 4, No. 10, enero-marzo, 1998, pp.71-82

González, Felipe. "Siete asedios al mundo actual", en *Nexos*, marzo, 1998, No. 243, pp. 38-45

González, Roberto (Coord.). **Ingovernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo**. México, Plaza y Valdés, 1996.

Gordon R.; Sara, "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Vilas, Carlos (Coord.), **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México, UNAM/Nueva Sociedad, 1996.

Guerrero, Omar. **El Estado y la administración pública en México**. México, INAP, 1989.

Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. México, Plaza y Valdés, 1993.

INEGI, **Una visión de la modernización de México en cifras**. México, FCE, 1994.

Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. México, CONACULTA, 1991.

Ortiz, Arturo. **Política económica de México 1982-2000**. México, Nuestro tiempo, 1998.

Osornio, Javier. **La administración pública en el mundo**. México, UNAM, 1986.

Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (Comp.). **El rediseño del Estado**. México, FCE/INAP, 1996.

Paramio Ludolfo. "La sociedad desconfiada", en *Nexos*, enero de 1997, Número 229, pp. 63-67

Partido Revolucionario Institucional, **Documentos Básicos**. México, PRI, 1993.

Poulantzas, Nicos. **Hegemonía y dominación en el Estado moderno**. México, Siglo XXI, 1977.

Quintana, Enrique y Janine Rodiles. "La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica", en De la Garza Toledo, Enrique, (Coord.). **Democracia y política económica alternativa**. México, La jornada ediciones/UNAM, 1994.

Ramírez, Carlos, "Indicador Político"; en *El UNIVERSAL*, México, 22 de julio de 1999.

Ramírez Zozaya, Miguel y Alvarado, Ofelia. **La crisis de gobernabilidad en México**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1998.

Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**. México. FCE, 1993.

Revista *la Crisis* del 31 de octubre al 6 de noviembre de 1998 y del 21 al 27 de noviembre de 1998.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando el estado", en *Nexos*, No. 148, México, Abril de 1990, pp. 24-27

Schmidt, Samuel (Coord.). **La capacidad de gobernar en México**. México, Aguilar, 1997.

Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado**. México, Porrúa, 1990.

SHCP, *revista de estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, publicación del sistema de información hacendaria, dirección general de planeación hacendaria*, México, cuarto trimestre de 1998.

Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Washington D.C., BID, monografía No. 9, 1993.

Uvalle B., Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**. México, IAPEM/UAEM, 1998.

Villarreal, René. **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México**. México, FCE, 1997.

Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. México, FCE, 1993.

Woldenberg, José. "Trazos para una reforma del Estado", en *Nexos*, 145, México, enero de 1990, pp. 47-48

Zaraour Handal, José. "El nudo gordiano, en *el Universal*, México, 30 de diciembre de 1996, p. 12