

CAPÍTULO II.	LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)	77
2.1	Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988)	77
2.1.1	La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero	79
2.1.1.1	El crecimiento cero en la economía	84
2.1.2	La reforma política: la democracia gradualista	86
2.1.3	La reforma social: avance de la pobreza	90
2.1.4	La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal	97
2.1.5	La privatización de las empresas públicas	101
2.2	La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid	102

CAPÍTULO II. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

La Reforma del Estado en México fue llevada a cabo en dos períodos, tanto en el de Miguel De la Madrid (1982-1988), como el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). No es posible explicar este segundo período sin analizar los alcances, resultados y limitaciones a las que se enfrentó el régimen de Miguel de la Madrid. Este régimen representa una transición en dos aspectos: primero, constituye un hito en la historia política reciente porque introduce una nueva concepción de la autoridad estatal en el ámbito público y, segundo, por la influencia determinante de la economía en el comportamiento de las variables políticas.¹²¹

Existen algunas similitudes en ambos períodos, sin embargo, es en el régimen de Carlos Salinas de Gortari donde prevalece una concepción más nítida de la Reforma del Estado, en el sentido descrito en el capítulo anterior. Un dato previo es la ruptura con su antecesor: el populismo. Efectivamente, los regímenes de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) son espacios de gobierno que a pesar del alto nivel de intervencionismo estatal, también propiciaron excesos en la deuda externa, un aparato paraestatal de grandes dimensiones y factores que desestabilizaron sus economías.

Analizar el proceso de la Reforma del Estado en esta perspectiva ideológica permitirá identificar las grandes transformaciones sufridas por el Estado y la sociedad dentro de este proceso histórico, así como las modificaciones llevadas a cabo por la administración pública frente a los nuevos retos de globalización, liberalización y apertura comercial.

La tesis que planteamos es que sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México, en su estrecha relación con el quehacer político y en particular, con el sistema político mexicano.¹²²

2.1 Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988)

El nuevo equipo gobernante intentó ser una síntesis de las experiencias de los dos gobiernos anteriores (Luis Echeverría y José López Portillo): avaló la falta de

¹²¹ Bazdresch, Carlos, Bucay, Nisso, Loeza, Soledad y Lustig, Nora (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste*. México, F.C.E., Trimestre Económico, Tomo I, 1992, presentación.

¹²² Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-COLMEX, 1993, p. 39. La autora sostiene que la tendencia a la subordinación de la administración pública al mandato político predominó entre los años 1940-1964; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.

confianza de la línea reformista, no se volvió a hablar de reformas sociales, pero se restauró la idea de una Reforma del Estado. La abundancia petrolera acabó en un desastre; los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada; con el aval del petróleo el país se endeudó en magnitudes inconcebibles; y los dólares huyeron al extranjero. De ahí surgió la idea de una Reforma del Estado.¹²³

Miguel de la Madrid señalaría después de su gobierno:

“El país requería de acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una Reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio”.¹²⁴

El propio diagnóstico de la crisis era dramático. El legado en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación ascendía a 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares (en la que una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.¹²⁵

Durante los últimos cuatro meses de 1982 el país pagó sólo los intereses y un porcentaje pequeño del principal de la deuda pública externa. Todos los pagos correspondientes a la deuda externa privada se habían suspendido. La situación general de la deuda externa del país era sombría. El sector público tenía ya retrasos de 8,100 millones de dólares en los pagos de principal y en 1984-1985 se vencerían

¹²³ Córdova, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*. Era, México, 1989, p. 297. En su primer mensaje presidencial, De la Madrid prometió que su gobierno no se parecería a los anteriores: “No superaremos la crisis aspirando a regresar al estado anterior a ella. No se justificaría el esfuerzo, ni el sacrificio, ni lo aceptaría el pueblo. Vamos a construir una nueva etapa diferente y mejor de nuestra historia... Haremos cambios cualitativos a nuestra vida democrática. Transitemos con decisión y sin temor a niveles superiores de participación popular. El Estado es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estatizaremos a la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales; y desde el Estado, con respeto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y de los individuos. Hemos avanzado en la democracia política; propongámonos ahora hacerlo más en la democracia social para abatir las barreras de participación limitada y de las formas de sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado. La prioridad es el hombre.”

¹²⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. “La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”. En *Gestión Pública*, vol. 4, No. 2, México, CIDE, segundo semestre, 1995, p. 333.

¹²⁵ *Ibidem*.

otros 14,300 millones de dólares. Por otra parte, la situación del sector privado era peor. Éste debía 18 mil millones de dólares a instituciones financieras extranjeras, dos tercios de cuya suma tenían periodos de pago que no pasaban de 1984. Además, se declararon pasivos vigentes con los proveedores extranjeros por valor de 4 mil millones de dólares, cuando se abrió un registro de tales deudas en la Secretaría de Comercio.¹²⁶

Para México, la crisis de 1982 fue la más profunda desde la Gran Depresión. La combinación de desequilibrios fundamentales en el presupuesto y la cuenta corriente, con suspensión en las afluencias de ahorro externo y el gran deterioro de los términos de intercambio marcó, con un colapso cambiario, el inicio de un periodo de alta inflación y de estancamiento económico.¹²⁷

2.1.1 La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero

En términos globales la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid tuvo las siguientes etapas:

1. La recesión de 1983, en la que cayera el PIB a -5.3%.
2. La recuperación 1984 y 1985, alentada por la expansión de deuda externa y con inflación alta (vuelta al modelo inflacionario y el primer fracaso del ajuste).
3. La decepción de 1986 al caer el país en una recesión (-4.2% del PIB), alentada por la caída por los precios internacionales del petróleo. Años del Plan Baker y el PAC (Plan de Aliento y Crecimiento).
4. 1987, que puede considerarse como el fracaso formal del PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, la macrodevaluación de noviembre y la hiperinflación anual de 159%.
5. 1988, el retorno al ajuste o el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Desde otro ángulo y enfocado a través de los planes gubernamentales, el sexenio de de la Madrid tuvo tres momentos claves:

- La Primera Carta de Intención y el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE 1983-1985).
- El Plan Baker y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC 1986-1987).
- El Pacto de Solidaridad Económica (PSE 1988).

¹²⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las perspectivas de crecimiento en México". Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, Op. cit. Tomo II, p. 44.

¹²⁷ Aspe Armella, Pedro. "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988). Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig. Op. Cit. Tomo II, pp. 74-75.

Con la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en noviembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una de las etapas más difíciles de nuestra economía nacional.¹²⁸ Así, el FMI acude al auxilio financiero del país, sirviéndole a su vez de aval en los préstamos que le otorga para que pueda ser sujeto de crédito y pueda seguirle prestando. El extenso texto de la Carta de Intención, contiene 29 puntos donde el gobierno mexicano fundamenta la aplicación de los nuevos lineamientos de política económica. En el punto 24 se instrumenta la futura libertad de precios causante de la inflación de 159% en 1987, considerada de las más elevadas en la historia. Esto mismo sucedía en la política cambiaria, ya que de enero de 1983 a diciembre de 1988, la relación del peso frente al dólar se había deteriorado en más de 1,500%.¹²⁹

El siguiente paso del gobierno de Miguel de la Madrid fue proponer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).¹³⁰ Sus objetivos esenciales eran la continuación de sus tesis de campaña y se ajustaban a la Carta de Intención que firmó el gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Los diez puntos del programa pueden resumirse en tres: disminuir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento.¹³¹

El diagnóstico económico que constituyó la crisis se refleja en los indicadores en 1982. El PIB, que en 1981 había tenido un crecimiento de 8.8%, tuvo una caída de -0.6% al año siguiente. En este fenómeno tuvieron influencia una serie de elementos políticos como la desconfianza generalizada, pero sin duda también contribuyó la devaluación del peso de 76 a 148.5 unidades por dólar, que significaba la imposibilidad de importar bienes de capital y la recesión de la economía. Por su parte, la inversión pública y privada disminuyó en ese breve lapso de 272,782 a 194,485.5 mil millones de dólares, al tiempo que la inflación pasó de 28.7% en 1981 a 98.8% en 1982 y la fuga de capitales, que en 1981 era de 9,030.3 millones de dólares, al año siguiente sumó otros 6,931.8 millones de dólares. La cuenta de capital se redujo de 26,356.9 a 9,752.7 millones de dólares en ese año y, en 1983,

¹²⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México 1982-1994*. México, Nuestro Tiempo, 1994. p. 67-68. La Carta de Intención contenía los siguientes lineamientos a los que México debería ajustarse: 1. Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante: a) reducir el déficit público en relación al PIB de un 16.5% en 1982, a 8.5% en 1983 y a 5.5% en 1984; b) revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado; c) combatir la evasión fiscal; d) racionalizar el gasto público; e) reducir subsidios. 2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores. 3. Flexibilizar la política de precios. 4. Flexibilizar el control de cambios. 5. Abrir el mercado al exterior y eliminar el proteccionismo industrial.

¹²⁹ *Ibid.* p. 51.

¹³⁰ "El Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva." Citado por Arturo Ortiz. *Op. cit.* p. 55.

¹³¹ Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Del Corporativismo de Estado al Corporativismo Social". Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, *Op. cit.* Tomo I, p. 45.

el país pasó a ser exportador neto de capitales al presentar una balanza negativa de 1,416.4 en ese rubro. Por último, el saldo de la deuda externa se multiplicó por cuatro en los seis años anteriores a 1982.¹³²

El PIRE buscaba controlar la inflación como compromiso de gobierno, sin embargo, los índices inflacionarios llegaron en 1987 hasta el 159%. El Programa fracasó en este aspecto fundamental. Asimismo, en diciembre de 1982 se establece un nuevo control de cambios que desecha al generalizado y mantiene un doble mercado: uno, controlado por el Estado y otro, completamente libre. Más tarde se estableció la posibilidad de abrir cuentas de dólares en la frontera norte, en medio de una creciente especulación, dolarización y una fuga de capitales que sólo en el período enero-septiembre de 1985 implicó 3,400 millones de dólares y una cotización del peso frente al dólar superior a los 2,000 pesos.¹³³

Por otro lado, uno de los mayores avances de la política de apertura al exterior fue la histórica declaración del Presidente de la República en el sentido de anunciar en agosto de 1986 el ingreso formal de México al GATT. Desde el punto de vista conceptual, esto significó a nivel internacional la apertura comercial al exterior en el ámbito comercial, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Este era un paso previo para la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC).

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, el PIRE no alcanzó sus objetivos, por lo que a finales de 1986 fue sustituido por el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC).¹³⁴ El PAC fue la aceptación implícita del Plan Baker y la firma de una Nueva Carta de Intención con el FMI, suscrita por el Secretario de Hacienda, el 22 de julio de 1986. El nuevo plan requería de un apoyo del FMI por Derechos Especiales de Giro por 1 400 millones de dólares. Los lineamientos más importantes del Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) eran los siguientes:

- Restaurar el crecimiento económico con estabilidad.
- Obtener mayor respaldo externo.
- Apoyar el financiamiento externo a los precios del petróleo, debido a que su baja implica más créditos.
- Contar con tasas moderadas de crecimiento económico de 3 y 4% del PIB.
- Ajustar los precios y tarifas del sector público y reducción del gasto público.
- Aumentar los impuestos y combatir la evasión fiscal.
- Continuar con la privatización de las empresas públicas. Al principio de 1982 existían 1,115 empresas y en 1987 se han reducido a 679.
- Contar con 11 mil millones de dólares para el período 1986-1988, como apoyo del programa.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibid.* p. 65.

¹³⁴ *Op. cit.* p. 67.

- Promover políticas de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia.
- Aceptar, analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI a finales de 1986 y, así, delinear las políticas de 1987.¹³⁵

Sin embargo, dos factores afectaron los propósitos del PAC y sus alcances: el choque petrolero y la caída de la Bolsa de Valores. En primer lugar, el choque de los precios del petróleo a principios de 1986 obligó a reconsiderar el programa económico y a reordenar las prioridades. El ingreso por las recaudaciones petroleras bajó en 8,500 millones de dólares, equivalentes a 6.5% del PIB, a 40% de los ingresos totales por las exportaciones y a 26% de los ingresos del sector público. La actividad económica padeció una grave declinación y la inflación se aceleró (el PIB bajó 3.8% y el crecimiento del IPC saltó de 64% en 1985 a 106% en 1986).¹³⁶

Un segundo factor fue el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores en noviembre de 1987. En parte, éste fue ocasionado por la caída de las bolsas de valores de Nueva York y de los principales centros financieros internacionales; pero también fue resultado de errores cometidos internamente en el manejo del mercado de valores. La caída de la Bolsa Mexicana de Valores creó desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares, al grado que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esto ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran macrodevaluación que acompañó al fracaso del PAC y al crack bursátil, y que la inflación alcanzara el 159% en ese año.

Los resultados del Plan de Aliento y Crecimiento y el Plan Baker no se hicieron esperar. En 1987 se inició un proceso de indexación, que implicaba mensualmente que todos los precios se ajustarían al índice inflacionario. Este fue el tercer fracaso de los ajustes realizados, ya que la economía creció sólo en 1.4% y no en 4% como preveía el PAC.

El 23 de diciembre de 1987, se dio a conocer el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre y, de manera especial, la inflación galopante que estaba fuera de control. Este era un tipo de plan de choque heterodoxo, consistente en disminuir la inflación corrigiendo el gasto público y armonizando los

¹³⁵ *Ibid.* p. 81.

¹³⁶ Ortiz, Guillermo. "México después de la crisis de la deuda. Hacia un crecimiento sostenible con estabilidad de precios". Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Del Corporativismo de Estado al Corporativismo Social". Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 135.

precios y salarios, por lo que fue utilizado como la última salida para sacar al país de la profunda crisis.¹³⁷

El PSE consistió en castigar en mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Se aumentaron los salarios un 15%, aumentaron un 80% en promedio las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios y se pretendió detener el ritmo de deslizamiento del peso, lo que se tradujo en un duro golpe para los trabajadores, pues mientras casi todos los bienes y servicios aumentaron en la realidad en un 100%, los salarios sólo lo hicieron en 15%. Lo peor fue cuando en marzo se concertó la segunda fase, en la que el aumento salarial fue sólo de un 3%, de tal manera que de diciembre a marzo el salario sólo se incrementó en un 18%, frente al referido 100% en que subieron los bienes y servicios.¹³⁸

En los primeros días de marzo se presentó lo que significó la nueva fase del ajuste, la cual era tan restrictiva como las anteriores, sólo que con algunas variantes:

1. Aumento salarial de un 3%, equivalente a una congelación salarial.
2. Mantenimiento de la libertad cambiaria, pero sosteniendo el tipo de cambio.
3. Congelamiento parcial de los precios sujetos a control durante todo marzo, pero los precios ya habían subido desde diciembre y enero lo suficiente como para estancarse.
4. Control de precios de tarifas y servicios públicos.
5. Baja en las tasas de interés bancaria y no bancaria, ya que el nivel de 149% que rendía el pagaré a un mes en bancos, se redujo al 76% y lo mismo ocurrió con todos los instrumentos como CETES, PETROBONOS y otros.

Los resultados propiciados por el programa económico instrumentado por el gobierno en México durante el período 1982-1988 pueden apreciarse en el cuadro 2.1

¹³⁷ "El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener esta carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca la inflación en dos frentes: primero, con una correccionalidad de las cuentas del gobierno y, segundo, armonizar los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria". Citado por Ortiz Wadgymar, Arturo. *Op. cit.* p. 90-91.

¹³⁸ *Ibid.* p. 97.

Cuadro No. 2.1

RESULTADOS ECONÓMICOS EN EL GOBIERNO
DE MIGUEL DE LA MADRID 1983-1988

AÑOS	PIB	TASA INFLACIONARIA	DETERIORO DEL PESO (PESOS X DÓLAR)	VARIACIÓN DE LA RESERVA DEL BANCO DE MÉXICO	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE	TASA DE DESEMPLEO % PEA
1982	-0.5	67.0	150	-4 666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3 300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2 240.7	1.0	12.6
1985	2.7	65.9	447	-2 328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2 400	6 924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.8	2 300	1 952.0	-2.4	23.4
Promedio Sexenal ¹	-3.9	86.0	1 433%	7 521.9	-19.1	16.6

Fuente: Arturo Ortiz. *Op. cit.* p. 69.

Arturo Ortiz Wadgyman señala: "En síntesis, el verdadero significado del PSE fue congelar artificialmente las variables económicas, descargando el peso del ajuste en el salario; aunque por razones estrictamente electorales se trataba a toda costa de dar la impresión del éxito del régimen de controlar la inflación, que era el enemigo principal a vencer. Sin embargo, al pueblo no fue posible engañarlo, pues lo repudió en las urnas el 6 de julio. Además, para finales del año el margen de maniobra se agotaba en forma acelerada, sólo que ya no tocó a de la Madrid enfrentar el problema, sino a un sucesor de su misma línea ideológica y política, a quien a partir del 1° de diciembre se le entregaría un país en plena crisis económica y efervescencia sin precedentes".¹³⁹

2.1.1.1 El crecimiento cero en la economía

Los resultados del sexenio de Miguel de la Madrid parecen más bien saldos. La reforma económica había fracasado, no fue superada la crisis, sino que se acentuó mucho más de lo previsto. En toda la historia del México contemporáneo, el Producto Interno Bruto (PIB) nunca había crecido al 0.1% promedio anual durante un sexenio. Este estancamiento se verificó en dos sectores que constituyen el núcleo fundamental del desarrollo económico de cualquier país: la agricultura y la industria manufacturera. El sector agropecuario creció al 0.8% promedio anual durante el sexenio y la industria manufacturera sólo lo hizo al 0.2% anual. Con una tasa de crecimiento de la población del 2.2% anual, no es de extrañar que el ingreso per cápita haya caído brutalmente en el período.¹⁴⁰

¹³⁹ Ortiz Wadgyman, Arturo. *Op. cit.* p. 105.

¹⁴⁰ Gutiérrez Garza, Esthela. Presentación. "El sexenio del crecimiento cero." Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) *Los saldos del sexenio (1982-1988)*. México, Siglo XXI-UAM, 1990, p. 11.

Sin duda, el *crecimiento cero* de la economía mexicana se explica por la política de austeridad, que se impuso a partir del compromiso del gobierno de Miguel de la Madrid de hacer frente al servicio de la deuda externa. Así, durante su mandato se pagaron cerca de 90 mil millones de dólares a la banca internacional, y a pesar de ello la deuda externa mexicana creció a alrededor de 110 mil millones en 1988. La carga de la deuda nunca había sido un contrapeso tan paralizante como en ese sexenio, en que llegó a representar el 65% del PIB, originando una transferencia neta de recursos del 6% del mismo, en el período 1982-1987.¹⁴¹

En estas condiciones, la inflación amenazó con ser incontrolable. Así, empezando con una tasa anual de 81% en 1983, en 1987 había alcanzado la cifra del 160%, lo que evidenciaba el fracaso de la política antinflacionaria del régimen.¹⁴² En los primeros cinco años de gobierno el peso se devaluó 1 494% con relación al dólar. El Banco de México calculó que el peso estaba subvaluado -36% en el último trimestre de 1987.¹⁴³

Como era de esperarse, la subvaluación del peso favoreció las exportaciones de productos mexicanos, que crecieron a una tasa del 4.8% promedio anual. Con el *crecimiento cero* que vivió la economía mexicana no se necesitaron importaciones significativas, de tal suerte que éstas alcanzaron una tasa de crecimiento del 1.1% promedio anual, generando en consecuencia, un saldo positivo acumulado (1983-1987) de 56 672 millones de dólares, en la balanza comercial: con esto se alcanzó el principal objetivo de la política de austeridad del sexenio.¹⁴⁴

Obviamente, los efectos del *crecimiento cero* sobre los asalariados fueron dramáticos. El desempleo, por ejemplo, alcanzó la cifra de 7 millones de desocupados, que representa más del 20% de la población económicamente activa. El salario mínimo sufrió una pérdida enorme del poder adquisitivo: el 52% en el sexenio. Los salarios contractuales resintieron una pérdida aún mayor. El aumento del desempleo y la caída de los salarios son indicadores de una distribución regresiva del ingreso.¹⁴⁵

Cabe señalar que 1987 fue un año crucial para el gobierno de Miguel de la Madrid. En ese año se reconoció implícitamente que la política económica aplicada desde 1983 era un fracaso. Una economía en recesión y una tasa de inflación del 160% anual ensombrecieron el horizonte. Asimismo, el sector financiero, que había desempeñado una actividad dinámica desde 1986, entra en una etapa crítica cuando a finales de octubre de 1987, se desploma el valor de las acciones de la Bolsa Mexicana de Valores en más de un 70%, arrastrando al peso en una caída con una devaluación del 40% en relación con el dólar, en el mes de noviembre de ese mismo año.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 12. Al escasear los recursos financieros por los compromisos de pago de la deuda externa, el gobierno recurrió al endeudamiento interno presionando las tasas de interés al alza con la consiguiente incidencia en los precios. Los créditos se encarecieron, la inversión se contrajo, la capacidad ociosa se incrementó dañando al capital productivo y favoreciendo al capital especulativo.

¹⁴² *La economía mexicana en cifras*, México, NAFINSA, 1986, cuadro 13.6.

¹⁴³ Banamex, *Review of the Economic Situation of México*, núm. 761, abril de 1989, gráfica II.

¹⁴⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*, 1988, p. 266-269.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 14.

Sin embargo, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987, el objetivo explícito del Pacto se cumplió. El éxito de bajar la inflación en un plazo muy breve reposó en dos instrumentos fundamentales de la política económica: el tipo de cambio y el salario. Los salarios mínimos descendieron un 7.6% en promedio anual en los cinco primeros años del sexenio, mientras que en 1988, primer año de vigencia del pacto, disminuyeron un 14.8%.

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

2.1.2 La reforma política: la democracia gradualista

El sexenio de Miguel de la Madrid ha sido, sin duda alguna, el gobierno que más problemas de tipo electoral ha enfrentado en muchos años.¹⁴⁶ Los procesos electorales durante el período 1983-1987, así como la reforma electoral de 1987, lo demuestran.

A pesar de que los primeros años de gobierno no suelen ser competitivos electoralmente, en sólo siete meses el norte dio malas noticias al Partido Revolucionario Institucional (PRI), propiciándole el Partido Acción Nacional (PAN) su más severa derrota en los estados de Chihuahua y Durango, al dominar las elecciones en las capitales y en las principales ciudades de esos estados.

En Durango, el PAN obtuvo en 1983, 73,583 votos, aún lejos de los 160,762 del PRI, pero mejorando notablemente con respecto al trienio anterior, cuando había obtenido sólo 13,950 votos; mientras que el PRI perdió buena parte de los 192,197 votos que obtuvo en 1980.¹⁴⁷ Pero el golpe fuerte lo recibió el PRI en Chihuahua, ya que la oposición obtuvo triunfos en todas las ciudades del Estado: el PAN ganó las ciudades de Chihuahua, Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo; el PST se llevó Cuauhtémoc; y el PSUM y el PPS los pequeños municipios de Ignacio Zaragoza y Coronado, respectivamente. En total, 11 de 67 municipios quedaron en manos de la oposición y tres de las catorce diputaciones locales en manos panistas.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987" en Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). 17 ángulos de un sexenio. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1987, p. 189.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 190.

¹⁴⁸ En el total municipal el PRI no pudo obtener la mitad de los votos, pues alcanzó 202,775 de un total de 426,330. El PAN quedó en esa ocasión a sólo diez mil votos del PRI, pues reunió 191,570 en todos los municipios estatales.

Sin embargo, el PRI obtuvo triunfos holgados en Campeche, Michoacán y Zacatecas; en esos tres estados se disputaron 52 diputaciones locales de mayoría y el PRI ganó todas. Lo mismo sucedió en 12 diputaciones locales de mayoría y 9 ayuntamientos en Aguascalientes, más 18 diputaciones locales en Oaxaca. Un mes más tarde, en septiembre de 1983, se realizaron comicios en Veracruz (diputados) y Baja California (ayuntamientos, cámara local y gobernador). En Baja California el PRI ganó las 16 diputaciones locales de mayoría relativa y en Veracruz, la oposición no logró triunfos significativos.¹⁴⁹

Tres meses después del caso Chihuahua, de los 32 diputados de mayoría de Tlaxcala, Sinaloa y Baja California Sur, el PRI perdió uno contra el PAN (el XVI de Sinaloa), pero ganó las 22 municipalidades disputadas en el estado peninsular y en Sinaloa; el PAN perdió los ayuntamientos de Ahome, Culiacán y Mazatlán; ni siquiera en Puebla, donde el PAN había obtenido buenos resultados tuvo avance. Sólo en Ajalpan, Teziutlán y Tehuacán el PAN cobró victorias, pero tres de 217 municipios no son muchos. El caso de Oaxaca merece mención aparte.¹⁵⁰ El PRI se las arregló para ganar la totalidad de las 47 diputaciones de mayoría puestas a elección en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, y solamente perdió 3 de los 230 ayuntamientos electos en esos estados. El balance de 1983 expresado mostraba un avance relativamente menor para la oposición.

En 1984, el gobierno hubiera esperado un respiro. El segundo año sexenal es electoralmente poco activo, ya que no se renueva ninguna gubernatura. Además, los estados que tendrían elecciones municipales o de legislaturas son pocos y con excepción de San Luis Potosí (por la presencia navista), el Estado de México y Coahuila (por el panismo), se trataba de bastiones priístas: Quintana Roo, Nayarit, Yucatán (salvo Mérida) e Hidalgo.¹⁵¹ Coahuila, sin embargo, fue el caso crítico que echó a perder la paz del año fácil. Aunque el PRI ganó en 35 de 38 municipios, la violencia estalló en Piedras Negras, provocándose diversos incidentes en la línea fronteriza.

En 1985, en el primer domingo de julio, se disputaron siete gubernaturas: Campeche, Colima, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y

¹⁴⁹ Sin embargo, en Baja California Norte el candidato priísta a gobernador obtiene 242,354 votos contra 141,710 del panista; tres de los cuatro ayuntamientos los gana el PRI y el restante (Ensenada) se lo lleva un expriísta apoyado por el PST; las 13 diputaciones locales quedaron en manos del PRI.

¹⁵⁰ Juan Molinar señala que en Oaxaca, hubo en ese año 52 casos de elecciones municipales en los cuales oficialmente votó exactamente el 100% de los ciudadanos inscritos en el padrón y todos unánimamente por el PRI. Hubo además otros 24 ayuntamientos con participación oficial muy por encima del 90% del padrón y, por su puesto, con unanimidad priístas. Pero lo mejor de todo se encuentra en 21 municipios en donde oficialmente la votación rebasó al padrón incluyendo un caso donde votó casi el doble (193% del padrón); además, en 380 ayuntamientos sólo el PRI obtuvo votos (en participaciones que variaron entre el 15% y el 89% del padrón).

¹⁵¹ *Ibid.* p. 193.

Sonora; 87 municipalidades: en Sonora y Querétaro; y las legislaciones locales de Colima, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora. La atención se centró en Nuevo León y Sonora, en donde el PAN aseguraba estar en francas posibilidades de vencer. Sería conveniente señalar que en todas las gubernaturas disputadas, el PRI ganó por amplios márgenes; sin embargo, el sistema perdió credibilidad. En Sonora hubo brotes violentos en algunos lugares: San Luis Río Colorado, Naco y Agua Prieta; y en Monterrey las manifestaciones populares inauguraron la macropiazza con mítines de protesta.

El resto de 1985 estaría marcado por el efecto de los Colegios Electorales de Sonora y Nuevo León y por la inminencia de tres comicios en municipalidades que se podían prever difíciles, como lo fueron: Nuevo León (sólo cuatro meses después de la elección de gobernador), Guanajuato (por la presencia panista-pedemista) y San Luis Potosí (porque Salvador Nava dejaba la presidencia municipal, pero apoyaba a un candidato panista del "frente civiquista"). Tanto en Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz el abstencionismo se hizo presente.¹⁵² En Tabasco, Colima, Chiapas, Campeche y Zacatecas, en cambio, el PRI ganó con facilidad y con poca abstención oficial.

En 1986, en el gobierno se prevían escollos duros: se renovarían trece gubernaturas y ayuntamientos en once estados. Algunos de ellos se esperaban difíciles, como el sinaloense y el poblano, pero la atención se centró en una dura prueba para el PRI: Chihuahua. De hecho el caso Chihuahua fue el clímax y el anticlímax del gobierno, en materia electoral. Por ello, Miguel De la Madrid convocó pocos días antes de la crucial elección chihuahuense a la celebración de audiencias públicas destinadas a culminar con una reforma electoral federal.

Así, el 19 de junio de 1986, se publicó en el Diario Oficial, un acuerdo del presidente Miguel De la Madrid para que la Secretaría de Gobernación convocara a "...partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general", para participar en audiencias públicas sobre la renovación política electoral.¹⁵³ Durante julio y agosto, se realizaron las mencionadas audiencias y en ellas quedaron expuestos los proyectos que los diversos partidos políticos y algunos académicos tenían sobre la materia.¹⁵⁴

¹⁵² Por ejemplo en Monterrey, la abstención alcanzó oficialmente el 74.5% del padrón. En Guanajuato el abstencionismo llegó a 65%. En Veracruz la abstención alcanzó niveles dramáticos: Xalapa, 88%; Veracruz, 70%; Orizaba, 76%; Córdoba, 74%; Coatzacoalcos, 71%; Minatitlán, 65%; y Poza Rica, 67%. En Jalisco, la ciudad de Guadalajara presentó un abstencionismo de 62%.

¹⁵³ Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986" en Pérez, Germán y León, Samuel. Op. cit. p. 25.

¹⁵⁴ Los temas más relevantes fueron los siguientes: 1) la integración de los órganos de representación popular; 2) el tema del Senado; 3) el de los partidos políticos, medios de comunicación y registro; 4) el de los órganos y procesos electorales; 5) la calificación de las elecciones mereció un amplio debate; y 6) el padrón electoral.

Al respecto, el Presidente de la República envió dos iniciativas al Congreso: una para modificar diversos preceptos constitucionales en materia electoral, y la otra para crear un nuevo Código Federal Electoral. Casi simultáneamente cinco partidos (PAN, PSUM, PDM, PMT y PRT) también turnaron una iniciativa al Congreso para cambiar ciertos ordenamientos constitucionales.

Las características más sobresalientes de la iniciativa del presidente Miguel De la Madrid eran las siguientes¹: 1) retomaba la exigencia del PRI de que sus candidatos a diputados plurinominales realmente tuvieran posibilidades de llegar a la Cámara, sólo que les impuso un tope (no más allá del 70% del total de diputados, sumados a los de mayoría relativa y representación proporcional); 2) retomaba la sugerencia de hacer la votación para diputados en una sola boleta, para evitar costos electorales como los que, en un inicio presentó Mario Moya Palencia y a los que se sumaron partidos como el PSUM, PDM, PMT y PRT; 3) ante el debate artificial entre fórmulas territoriales o de representación proporcional, optó por conjugar ambos; y 4) se acercó considerablemente a una representación proporcional: ahora el porcentaje de votos estaría muy cerca o sería igual al porcentaje de diputados, recogiendo una demanda del PSUM, PPS, PRT y, con menor fuerza, del PAN.

La renovación del Senado por mitades, propuesta en la iniciativa presidencial, si bien restituye una práctica del pasado, no resultó demasiado relevante. Quizá o más grave fue la desaparición de la fórmula de registro condicionado. Por su parte, en donde hubo un virtual empate fue entre los que deseaban incrementar el porcentaje de votos para obtener el registro (PAN) y quienes lo querían disminuir (PSUM). La norma sigue igual: 1.5 de la votación, y si no, se pierde el registro.

En relación con los medios de comunicación, la iniciativa volvió a ser limitada en ese renglón: quince minutos mensuales a cada partido en radio y televisión, más un programa especial conjunto dos veces al mes. Por otra parte, en lo referente a las coaliciones, se daba un paso adelante y se cerraba un candado, cuestión que resultaba inadecuada a todas luces. El PMT, el PRT, el PSUM y el PPS insistieron en remover todos los obstáculos legales, que impedían a dos o más partidos coligarse. Sin embargo, la iniciativa presidencial permitía las coaliciones, pero sólo bajo el registro y el emblema de un partido registrado.

La Comisión Federal Electoral quedaría compuesta por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras y los representantes de cada partido, sólo que exclusivamente los tres mayores en votación tendrían derecho a voz y voto, los restantes a sólo voz. No tendrían así sus derechos completos seis partidos con registro.

Luego de una prolongada sesión de la Cámara de Diputados, el jueves 27 y el viernes 28 de noviembre, y de la celeridad con que el Senado despachó la iniciativa y las propuestas presidenciales para modificar la Constitución, éstas fueron aprobadas por los congresos locales y se convirtieron en parte de la Carta Magna.

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 234.

Se modificaron los artículos 52, 53, y 54 de la Constitución, para lograr una nueva forma de integración de la Cámara de Diputados. Se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero al aumentar el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a acercarse. Antes eran 300 y 100, ahora serán 300 y 200. La previsión de que un partido mayoritario, aun sin el 50% o más de la votación, tenga la mayoría de la Cámara, que con toda justicia ha sido criticada por el momento, en el terreno federal, no parecía tener posibilidades de realizarse.

También se modificó el artículo 56, que se refiere al Senado. Éste seguirá integrado por dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal, pero la Cámara se renovará por mitad cada tres años. Se prevé con ello mejor continuidad en los trabajos (siempre habrá un grupo de senadores veteranos y uno de novatos) y eso es todo.

Lo más importante, es que se deroga la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos electorales. Como se recordará, ese mismo artículo establecía el recurso de reclamación ante la Corte contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero como sólo la Suprema Corte podía volver a enviar el caso a la Cámara para que ésta emitiera una nueva resolución, se decidió sustituirla por un tribunal.¹⁵⁶

La reforma política de Miguel de la Madrid siguió formando parte de la democracia gradualista, es decir, sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al PRI y continuar detentando el poder. Hubo avances, pero no los necesarios o indispensables para alcanzar una reforma política profunda que permitiría el avance democrático de la Reforma del Estado.

2.1.3 La reforma social: avance de la pobreza

El efecto de la crisis en la sociedad no fue uniforme. La variedad de sus resultados únicamente reflejaba los desequilibrios subyacentes, por ejemplo en niveles de ingreso o de educación, así como otros tipos de disparidades. Las ciudades fueron más perjudicadas que el campo, también las personas con ingresos fijos, aunque los asalariados tenían una ventaja frente a los desempleados. Sufrieron más la industria de la construcción, el comercio y la industria manufacturera. En cambio, la apertura comercial favoreció a las regiones y a la mano de obra vinculados con la exportación; el sector agropecuario mantuvo su producción por las buenas cosechas y la permanencia de los precios de garantía. La inflación y las medidas que fueron adoptadas para combatirla se incrustaron en el contexto de la desigualdad social y produjeron efectos y reacciones diferentes que agudizaron las condiciones de vida de la población más vulnerable.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 243.

¹⁵⁷ Loaeza, Soledad. "Delamadrismo: la segunda modernización mexicana". Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 64-65.

Una nueva etapa recesiva, con elevada inflación, se inicia con la crisis de 1982, que se caracteriza por el descenso del PIB y por la reversión del avance logrado por el factor del trabajo y el sector público en la distribución del ingreso. La primera fase de la crisis estalló, debido al agotamiento de las reservas internacionales que se presentó en agosto de 1982 y que obligó a las autoridades monetarias a solicitar la suspensión de los pagos del principal de la deuda pública. El Presidente Miguel de la Madrid adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), consistente en aplicar una política depresiva con objeto de contraer la demanda interna, frenar las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos que permitiera el pago de las obligaciones externas.¹⁵⁸

Esta política disminuyó el número de personas ocupadas, con lo que aumentó el número de subocupados y la desocupación abierta. El ingreso medio real anual del trabajo por una persona ocupada, que se había mantenido constante de 1976 a 1981, comenzó a caer precipitadamente, lo que afectó el nivel de vida de la población. Siete indicadores de bienestar lo demuestran: salario, empleo, consumo de la clase trabajadora, educación, alimentación, salud y vivienda.¹⁵⁹

El salario real. La política salarial del gobierno de Miguel de la Madrid, se había circunscrito al marco del programa de austeridad convenido con el FMI y a la estrategia de cambio estructural, que trató de reorientar el aparato productivo nacional hacia la exportación. Congruente con estos objetivos, desde un principio, las autoridades económicas adoptaron una política de contención de salarios reales, con el propósito de contraer la demanda interna, reducir las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos.

Ya desde 1976, con excepción de 1981, venían disminuyendo los salarios mínimos reales. La pérdida del salario mínimo real de 1985 se sumó a la ocurrida en 1984 y a las experimentadas desde 1976, por lo que su poder adquisitivo, en 1985, era 40.1% inferior al de 1976 y 25.1% inferior al de 1970, situándolo al nivel de 1966, o sea, de una generación atrás. De igual manera, si se toma el salario medio como punto de referencia de los salarios en general, se observa un continuo descenso: de 51 pesos diarios en 1981 a sólo 35 pesos diarios en 1985 (en pesos de 1970).¹⁶⁰

En México, el desplome del salario real ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores ha ido aumentando. Desde 1976, cuando se inicia el desplome del salario real hasta 1985, el PIB por hombre ocupado (a precios de 1970) aumentó 10.4%. De esta manera, si es injusto que el mismo salario real disminuya cuando los trabajadores mantienen el mismo nivel de productividad, más injusto es que el salario real disminuya cuando la productividad aumenta. Cabe destacar que de 1970 a 1982, la productividad del trabajo se incrementó en un 2.5%, en promedio, y que sólo fue negativa en 1983.

¹⁵⁸ Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 374.

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 384-397.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 388.

El empleo. La política de desarrollo prevaleciente, con anterioridad a la crisis, otorgó prioridad a la acumulación y colocó en segundo plano las metas y políticas redistributivas, lo cual, si bien representó un aumento sostenido de la capacidad productiva, no logró abatir en forma significativa la desigualdad ni los altos niveles de desempleo.

La ocupación disminuyó en números absolutos en 1982 y 1983, y la recuperación del empleo ha ocurrido a una tasa del 2.7%, inferior a la observada de 1970 a 1981, por lo que la proporción de ocupados en la PEA ha disminuido del 87.7% en 1981 al 74.4% en 1985, y en números absolutos apenas si se han rebasado los 20 millones de empleos que se tenían al principio de la crisis, mientras la población en edad de trabajar ha continuado aumentando.

La población desocupada se elevó a una tasa creciente por tres años consecutivos, pasando de representar el 4.0% de la PEA en 1981, al 8% en 1982, y al 10.1% en 1983, disminuye ligeramente en 1984 y vuelve a aumentar en 1985. La crisis adquiere sus más graves dimensiones en lo que se ha llamado el sector informal, el cual está constituido por trabajadores subocupados o de ínfima productividad, concentrados principalmente en las zonas marginadas de las grandes urbes.¹⁶¹

El consumo de la clase trabajadora. Un principio económico probado consiste en que mientras más bajo es el nivel de ingresos, mayor es la proporción de éste que se destina a la alimentación. En México actualmente los estratos de bajos ingresos dedican hasta el 80% para la compra de alimentos, y aún así, se alimentan mal. Esto implica que cualquier caída en el salario no representa para ellos austeridad, sino una brutal privación y desnutrición de grupos más vulnerables, niños, mujeres y ancianos.

Por ejemplo, basados en la primera encuesta que se realizó entre marzo y junio de 1983, se puede observar que entre las familias cuyo ingreso es inferior a dos salarios mínimos, en la mayoría, hay un descenso en el consumo de todos los alimentos, con excepción de la tortilla. Además, hubo una clara sustitución de proteínas animales por carbohidratos. En una segunda encuesta realizada entre enero y agosto de 1985, los resultados son similares, pero el porcentaje de hogares, que indicaron un descenso en el consumo de alimentos, fue inferior al de 1983 (un reflejo de la desaceleración en la pérdida del poder adquisitivo).¹⁶²

¹⁶¹ De 1982 a 1985 se estima que un millón de trabajadores han pasado a engrosar el número de vendedores ambulantes, albañiles, hombres y mujeres dedicados a quehaceres manuales y a otros subempleos, al pasar de 1.89 millones de personas en 1981 a casi tres millones en 1985. Como la desocupación abierta aumentó de menos de un millón de personas en 1981 a 2.7 millones en 1985, puede decirse que en ese año, había cerca de seis millones de personas, o sea, más del 20% de la PEA sin trabajo o con una ocupación ínfimamente remunerada.

¹⁶² Lustig, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)" en Tello, Carlos. Op. cit. p. 433.

Las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos han sufrido un proceso acelerado de deterioro de 1981 a la fecha. Si bien la desigualdad social en un país como el nuestro no es una novedad durante los años de la crisis (1982-1987), la profundización del fenómeno de la desigualdad económica y social ha sido particularmente grave. Ello es más evidente si se evalúa por áreas: salud, educación, alimentación y vivienda.¹⁶³

Educación: A lo largo de los años de la crisis, en el sector de la educación destacan dos características: a) una reducción de los gastos sociales asignados a este sector, asociada a una tendencia similar en el empleo y el salario de los trabajadores del ramo; b) como consecuencia, un estancamiento y deterioro en la oferta de los servicios educativos públicos y retrocesos en la calidad.

Como porcentaje del PIB, el gasto educativo del año de 1986 es el más bajo de los últimos once años, a la vez que entre 1982 y 1986 sufrió reducciones en términos reales. También, es el más bajo de los últimos tres lustros si se le compara con el gasto público total; en tanto que si se le observa en términos de gasto por habitante, la tendencia desde 1982 es de continuo descenso.¹⁶⁴

Otra expresión de la insuficiencia presupuestaria de este sector, en relación con las necesidades educativas de nuestra población, es la reducción en la producción de libros para maestros de primaria: de los más de 2.5 millones editados en 1981, a partir de 1982 se editan alrededor del 35% de esa cifra por año, es decir 844 mil libros.

Por su parte, otro indicador derivado de la relación entre maestros de primaria y el número de habitantes en edad escolar muestran el mismo nivel. Así, en 1982 había 23 maestros para atender potencialmente a mil alumnos (esto es, 43.4 alumnos por maestro, cifra ya de por sí muy elevada), mientras que para 1985 tal relación baja a sólo 22 maestros (esto es, 45.5 alumnos por maestro).

En cobertura educativa ocurre la misma tendencia. Mientras en el ciclo 1981-1982 había una población de 12 millones de mexicanos, de entre 6 y 24 años, recibiendo algún tipo de educación, para el ciclo escolar 1984-1986 ésta

¹⁶³ Báez, Francisco y González Tiburcio, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo" en Tello, Carlos. Op. cit. p. 446. Para estos autores, dentro de la actual estrategia de política económica, lo social ha sido, en el mejor de los casos, un derivado cuando no un añadido. Ello en la medida que, a partir de los ajustes implementados desde 1982, lo fundamental ha sido la búsqueda del logro de las metas macrofinancieras del déficit público, sector externo y reducción de la inflación, quedando en un segundo plano la creación de empleos y bienestar social.

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 448.

había aumentado a 14 millones de habitantes, es decir, la población con acceso a los servicios educativos ha aumentado en casi 2 millones de habitantes más en dos ciclos.¹⁶⁵

En suma, no deja de ser preocupante que en 1985 había todavía 10% de la población mayor de 15 años analfabeta (cerca de 5 millones de habitantes); que el nivel de escolaridad promedio de la población de 15 años sea el correspondiente al sexto año de primaria, y que del total de la población en edad escolar (de 6 a 24 años), alrededor del 40% (14 millones de mexicanos aproximadamente) no recibían atención educativa.¹⁶⁶

Alimentación. En el deterioro alimenticio se encuentran: a) contracción del empleo y del ingreso familiar; b) la existencia de una tendencia anticompensatoria en la aplicación del gasto social; c) la política fiscal instrumentada desde 1982, caracterizada por el retiro de subsidios y la aplicación de aumentos en los precios de los bienes y servicios públicos y, por último, d) un proceso en el que aumentan con mayor celeridad, los precios de los productos básicos, que lo que se incrementan los salarios mínimos.

Para una familia tipo, del Distrito Federal, que sólo recibe el salario mínimo, el costo promedio de una canasta "superbásica" -compuesta por 8 productos indispensables en el consumo familiar- presenta el siguiente comportamiento: para 1982, e incluso para el año de 1983, esta canasta representó alrededor del 30% del salario mínimo, en tanto que, bajo el supuesto de que se mantienen los niveles de consumo familiar, para 1984 y 1985, se observa una tendencia clara a aumentar la parte del salario mínimo destinada a la adquisición de los alimentos seleccionados. Así, mientras que en 1981, se requería una tercera parte del salario mínimo para el acceso a esta canasta, para 1986 la proporción amenaza con llegar al 50%.¹⁶⁷

La pérdida de capacidad de compra de alimentos del ingreso familiar se puede también deducir a partir de las horas de trabajo que necesita una persona con salario mínimo para poder adquirir los 22 alimentos que genéricamente conforman la *canasta básica*. En tanto que en 1982 se requerían 50 horas de

¹⁶⁵ La eficiencia terminal educativa es un indicador para medir la capacidad del aparato educativo. Por ejemplo, la eficiencia terminal refleja los magros resultados que obtiene el nivel superior: de cada 100 estudiantes sólo alrededor de 10 logran titularse. Y quizás lo más grave sea que esta relación se mantiene durante todo el primer lustro de los ochenta. En relación a la educación media y media superior, la eficiencia terminal ha experimentado sensibles reducciones, lo que evidencia que es en estos niveles (entre los 13 y los 19 años) donde se ubican los mayores grados de deserción escolar en el período de análisis. Ciertamente, la eficiencia terminal en el caso de la educación media superior es realmente dramática; para el ciclo 1982-1983, de cada 100 inscritos alrededor de 42 alumnos lograban egresar; para el ciclo 1985-1986 la relación descende a sólo 21 egresados por cada 100 inscritos. Ibid. P. 450.

¹⁶⁶ Ibid. p. 452.

¹⁶⁷ Ibid. p. 453.

trabajo para acceder a una canasta básica por mes, para 1986 el tiempo de trabajo requerido se eleva a 85 horas, es decir, casi dos semanas de trabajo (alrededor de 25 horas más que en 1982) para poder satisfacer el mismo nivel de consumo. Esto muestra el grave deterioro que ha sufrido el acceso de las familias de bajos ingresos, al consumo de alimentos.¹⁶⁸

Salud. Uno de los datos de mayor relevancia en este campo lo constituye la reducción del gasto asignado a la salud y la seguridad social. En efecto, para 1986 este gasto, medido en términos por habitante, como porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto público total, es el más bajo de las dos últimas décadas. Un sólo dato de éstos ejemplifica la reducción del gasto social destinado a la salud y la seguridad social: en 1986 el gasto por habitante está por debajo del que se ejerció en 1970. Esto tiene un fuerte impacto en la calidad de los satisfactores y servicios públicos de salud para la población que necesita de ellos.¹⁶⁹

Los datos al respecto son dramáticos. Para 1985 la población desprotegida, que no tiene acceso a algún sistema de salud, representa más del 13% de la población nacional (lo que equivale a más de 10 millones de habitantes). Pero, si a la población desprotegida por los servicios de salud se le adiciona aquella que sólo puede acudir a las instituciones de cobertura abierta, la población sin acceso expedito a estos servicios asciende, en 1985, a casi 35 millones de mexicanos. En ese mismo año, el IMSS y el ISSSTE absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y la seguridad social, atienden aproximadamente a 38 millones de derechohabientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura abierta se le asigna el resto del presupuesto, es decir, el 16%, y debe atender a una población cercana a los 24.5 millones de habitantes.

¹⁶⁸ En el caso de la carne de res, la caída más abrupta en su consumo se produce en 1986, cuando el consumo promedio nacional llega apenas 7.9 kg. por persona, que comparado con el nivel obtenido en 1982 significa una disminución de casi la mitad. El consumo de carne de puerco presenta un comportamiento similar, aunque la reducción es considerablemente menor: en 1986 el consumo por habitante (16.6 kg.) es menor en casi 2 kg. al realizado en 1981. Por su parte, el consumo de carne de pollo aumenta en forma sostenida de 1981 a 1985; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986, su consumo por persona se reduce hasta 3.5 kg., lo cual representa el menor nivel de consumo por habitante de los diez últimos años. Además, a lo largo de los años de crisis el consumo de leche por persona ha experimentado un continuo descenso, no pudiendo alcanzarse el nivel de 125 litros anuales por persona registrado en 1980 en ninguno de los años siguientes. De nuevo, es en 1986 cuando la reducción en el consumo de este satisfactor llega a una cifra récord: 74 litros por persona, que es el nivel de consumo más bajo de por lo menos los últimos años. Frente a la crisis, el huevo parece haber funcionado como un proceso sustituto. Sin embargo, este proceso se revierte en 1986, cuando el consumo de huevo por habitante -después de continuos aumentos desde 1981 -registra el nivel más bajo de la última década: 11 kg. por persona. Por otra parte, el consumo de pescado por habitante sufre una drástica disminución a partir de 1981, cuando se ubica en alrededor de 20 kg. por persona. Así, para 1985 el consumo de este alimento es de 13 kg. por habitante (7 kg. menos que en 1981). *Ibid.* p. 453-455.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 453-456.

De 1982 a 1986, aumentan de manera sensible las coberturas del IMSS y del ISSSTE, pasando de 23.3 millones de derechohabientes en 1982 a 38.6 millones en 1986, es decir, la cobertura de estas dos instituciones de seguridad social se amplía en 6.3 millones. Hay que hacer notar que, con anterioridad, en once años prácticamente, se triplicó el número de asegurados (pasando de 11 a 32 millones entre 1970 y 1981). En esta perspectiva, el aumento registrado entre 1981 y 1986 parece mínimo, más aún si se considera que se incorporan a los registros del IMSS, los derechohabientes de otras instituciones de salud.¹⁷⁰

Vivienda. La atención a las necesidades de vivienda y de los servicios relativos a ésta en México, en comparación con los servicios de salud, educación y alimentación, presentan un mayor rezago. Desde 1982 la falta de vivienda ya es considerada un problema grave. Para 1985, el déficit de vivienda sólo en la Ciudad de México, se calcula entre 800 y 900 mil viviendas; mientras el déficit a nivel nacional, se estima cercano a 3 millones y medio de viviendas.¹⁷¹

Por otro lado, los índices de hacinamiento continúan siendo elevados. Efectivamente, a partir de 1981 y hasta 1985 se observa un estancamiento relativo del número de personas por vivienda, situándose en alrededor de 5.5 personas en promedio. Asimismo, es necesario señalar que la construcción de viviendas de uno a dos cuartos, ha ido en constante aumento desde 1982.

Los datos relacionados sobre la construcción de viviendas de interés social, refleja que : 1) las viviendas de interés social financiadas por el INFONAVIT y el FOVISSSTE, representan un porcentaje de creciente significación, en el aumento de la oferta total de vivienda de 1982 a 1985; 2) la oferta por institución venía dependiendo del ejercicio del presupuesto y de la magnitud de las contribuciones, y 3) los años de 1982 y 1983 significaron un paréntesis en el dinamismo del ritmo de crecimiento en la construcción, financiada por esas dos instituciones.

La crisis iniciada en 1982, es una de las más graves del México moderno. A pesar de los deterioros en la infraestructura social y de la política que los ha acompañado, esta infraestructura parece haberse acentuado haciendo menores

¹⁷⁰ Si estos datos se relacionan con los relativos a educación y alimentación, se empieza a perfilar un escenario de acumulación de facturas sociales difíciles de superar, en un contexto de reducción en la asignación de recursos y de estrechamiento de oportunidades de empleo e ingreso, para amplios sectores de la población.

¹⁷¹ *Ibid.* p. 461. Así, aunque en términos relativos se han registrado aumentos, no deja de ser preocupante que para el año de 1985 alrededor del 20% de la población carezca de luz eléctrica; que una proporción cercana al 25% no tenga acceso al agua potable; que un 45% de la población no disponga de drenaje en su domicilio; que el 55% no cuente con baño y que alrededor del 25% de la población no tenga cocina.

los efectos sociales de la crisis.¹⁷² Un documento oficial, de la siguiente administración, señalaba que en México viven 41 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De ese total, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Los otros 24 millones de pobres constituyen familias que, si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de los satisfactores esenciales.¹⁷³ Estos son algunos asuntos pendientes en la Reforma del Estado emprendida por el gobierno de Miguel De la Madrid.

2.1.4 La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal

En su campaña electoral, Miguel de la Madrid propuso revisar la estructura administrativa, aprovechando adecuadamente los recursos y como anticipo de lo que sería su administración, manifestó su desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado.¹⁷⁴

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes instrumentados fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desequilibrio financiero importante, sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas.¹⁷⁵

Quedó desplazada así, la idea de reformar la administración pública y con ella la desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar se incluyó, otra vez, la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se plantearon como novedosos; la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; y el servicio público en su relación con el Estado y la sociedad.

¹⁷² El crecimiento ininterrumpido, experimentado por la economía mexicana hasta 1982, no logró abatir la desigualdad ni disminuir, de forma significativa, la pobreza. En los años de crisis las carencias masivas en materia de alimentación, salud, educación y vivienda de millones de mexicanos se han visto ampliadas. A las carencias de ayer se agregan los deterioros de hoy, lo que se reflejará en las condiciones físicas, intelectuales y técnicas de los mexicanos del futuro.

¹⁷³ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la pobreza**. México, El Nacional, 1991.

¹⁷⁴ Pardo, María del Carmen. Op. cit. p. 127. Miguel de la Madrid señalaba que "...ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actividad reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización -que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo- y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo." **Modernización de la administración pública**, Consulta Popular, IIEPES, 1982. Citado por Pardo, María del Carmen.

¹⁷⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 335.

Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la administración, para convertirla en un medio ágil y eficaz, que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes que contrajo el candidato De la Madrid, en una reunión celebrada en León, Guanajuato, fue que el servicio público estaría fundamentando en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.¹⁷⁶

El 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica (aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 del mismo mes). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la credibilidad en la honradez de sus funcionarios, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el gobierno de López Portillo; a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, según estipula la Constitución (regular las ramas petroleras, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal); a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le añadieron nuevas funciones como la de calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional; a la que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le sumó la tarea de definir estas políticas y la relacionada con la política inmobiliaria de la administración pública federal; a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios del IMSS, ISSSTE, el DIF y los Institutos Nacionales de Salud.

Mención aparte merece la tesis de la renovación moral de la sociedad, como principio rector de su gobierno. Miguel de la Madrid propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría. Se le dio además, carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.¹⁷⁷

Asimismo, la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, creada el 19 de febrero de 1983, intentaba constituirse en un nuevo elemento de toma de decisiones, que intentó establecer la unificación de criterios. En el Secretariado se integraron a la Presidencia de la

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 128.

¹⁷⁷ La SECOGEF se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983, se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías.

República los gabinetes especializados: económico, agropecuario, comercio exterior y salud. Entre sus funciones se encuentran la de coordinar asuntos de las dependencias que integran los gabinetes; preparar las reuniones y redactar y archivar las actas. Esta forma de organización, ensayada en otros países como Estados Unidos, demuestra que la participación del Presidente es el recurso más socorrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.¹⁷⁸

Para completar la reestructuración administrativa de la Presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación, que dependían directamente del Presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías.¹⁷⁹ En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, como una parte del proceso de revocación del decreto de nacionalización de la banca.¹⁸⁰

Otra innovación fue la simplificación de procesos y sistemas que se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*, tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

Uno de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid fue implementar un *servicio civil mexicano*. Se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa.¹⁸¹ Se estudiaron modelos extranjeros, para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su aplicación. Al respecto, María del Carmen Pardo señala que "Copiar experiencias extranjeras —está ya más que comprobado— no es ni será solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a usos, no es la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva."¹⁸²

¹⁷⁸ Pardo, María del Carmen. "Los límites de la modernización administrativa 1982-1988". Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 447.

¹⁷⁹ Otras desaparecieron como el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano.

¹⁸⁰ Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión; estas funciones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior.

¹⁸¹ Se entendió el servicio civil como "...racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos". Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional*, anexo, 1984, p.11. Citado por Pardo, María del Carmen Op. cit. p. 137-138.

¹⁸² *Ibid.*

En la escala jerárquica se llegaría hasta las jefaturas de departamento inclusive¹⁸³ y para el diseño del programa en México, se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno que dependiera del Ejecutivo y que fuera el responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Resulta evidente que de esta manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Probablemente esta situación estancó el programa; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo. Los responsables de implementarlo no lograron rebasar la etapa de la planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

El proyecto político del período 1982-1988 comenzó con la intención de superar inercias, que retrasaban y entorpecían el trabajo eficiente de las oficinas gubernamentales, pero se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. Las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que destacaba la del servicio civil como elemento importante para la moralización de la función pública, iniciaron sus trabajos con debida jerarquía y con atribuciones que reflejaban la voluntad política. Sin embargo, las repercusiones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador: el proyecto de instaurar el servicio civil hasta el puesto de jefe de departamento encontró dificultades en el equilibrio entre la presión sindical y la eficiencia en su aplicación, lo que obligó al gobierno a descartar el programa.¹⁸⁴

En suma, la intervención del presidente demostró que en 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento complementario que, junto con otros, procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para enfrentar los problemas de la crisis económica. La modernización quedó reducida a una simplificación administrativa superficial, sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil quedó francamente aplazada.¹⁸⁵

¹⁸³ Al establecer el nivel de jefe de departamento inclusive, todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de estos límites, que eran de confianza, pasarían a ser de base.

¹⁸⁴ Pardo, María del Carmen Pardo. "Los límites de la modernización administrativa..." Op. cit. p. 459.

¹⁸⁵ A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinadores, departamentos y plazas, en nombre de la austeridad y la racionalización detuvo el crecimiento administrativo. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) sirvió para los mismos propósitos. La duda que queda es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarias que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica (como sucedió durante los primeros años de López Portillo) o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten las crisis mejor preparados.

2.1.5 La privatización de las empresas públicas

Una situación especial tanto en la reforma económica, como en la reforma administrativa, es el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido en ese período como proceso de desincorporación, por el papel de desmantelamiento del aparato paraestatal.¹⁸⁶ En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.¹⁸⁷ En contrapartida, en el gobierno de Miguel De la Madrid fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.¹⁸⁸

De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987; y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988.¹⁸⁹

El proceso de privatización arroja que de diciembre de 1982 a agosto de 1988 fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporación de la administración pública federal, lo que representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la administración paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.¹⁹⁰

¹⁸⁷ En una perspectiva histórica, el crecimiento numérico de las empresas paraestatales fue muy elevado. En 1930 se contaba con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155.

¹⁸⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Reestructuración del sector paraestatal**, México, F.C.E., 1988, p. 74. Por su parte, Miguel De la Madrid señala que para finales de 1988, quedaban 618 entidades de las 1 155 que existían en 1982.

¹⁸⁹ Estas 61 entidades creadas tuvieron participación en actividades sociales (médicas, educación, cultura y esparcimiento), como es el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A., los Institutos Mexicanos de Televisión, Nacional de Pediatría y de Salud Pública; en el área financiera de seguros y bienes inmuebles, como el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios y el Fondo para la Industria Asociada; y en la de transporte e infraestructura, a través del Servicio Postal Mexicano y el Sistema Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, Baja California Sur y Tuxpan.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 75.

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 80-81. Sin embargo, el entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación, Ignacio Pichardo Pagaza, señalaba que la privatización había alcanzado la cifra de 717 (no 722) a través de diversos procesos, siendo 258 de liquidaciones, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta. El avance de la privatización sería hasta el 30 de junio de 1988, de 442 entidades (no 446), cantidad que representa el 62% del total. Pichardo Pagaza, Ignacio. **El proceso de desincorporación de entidades paraestatales**, México, SECOGEF, discursos del secretario No. 5, 1988, p. 23.

Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988, ascendió a 706,965.0 millones de pesos, el monto a valores presentes, de esas ventas es de 1,178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el gobierno federal, se tiene un valor neto actualizado de 1,080,289.0 millones de pesos.¹⁹¹

Al respecto, Pichardo Pagaza señalaba que: "Lo relevante de este proceso es que responde a una necesidad impostergable de adecuar los escasos recursos estatales a los requerimientos más esenciales que surgen de la cambiante realidad que enfrenta nuestro país. Ello implica, por lo tanto, la retracción del Estado de ciertas actividades consideradas no prioritarias, y, adicionalmente, un profundo cambio al interior a elevar significativamente sus niveles de eficiencia, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con los objetivos que tienen asignados."¹⁹²

2.2 La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid

La Reforma del Estado impulsada por el gobierno de Miguel De la Madrid, en el período de 1982 a 1988, tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura de un nuevo paradigma que suplantó al bienestarismo y a la intervención restringida del Estado, que privilegió el mercado a través del proceso de privatización de empresas públicas, la apertura comercial mediante el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, así como una limitada reforma política.

"México cambió de manera dramática entre 1982 y 1988. No logró consolidar el cambio ni gestar una recuperación sostenida y con un nivel de crecimiento elevado, pero sí aseguró la permanencia de la reforma. (...) Es indudable que los costos políticos del cambio han sido elevados y aun habrán de incrementarse. Pero en la medida en que avanza la reforma también se consolidan las nuevas bases políticas de la reforma y, por tanto, del cambio político de México."¹⁹³

La reforma económica (el sexenio de crecimiento cero) no logró sostener mediante el PIRE y después el PAC una economía estable y en crecimiento, al contrario incrementó la deuda externa para llegar a 105 millones de dólares; llevó la inflación a un 81% y un decremento del -3.5% del PIB, lo que provocó una disminución significativa del poder adquisitivo de las masas trabajadoras en -19.1% del PIB por habitante.¹⁹⁴ Con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como plan de choque y como última alternativa de concertación, el país comenzó su lenta recuperación y se había iniciado un nuevo proyecto económico, que afectaría todos los órdenes de la nación.

¹⁹¹ *Ibid.* p. 81.

¹⁹² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op. cit.* p. 38.

¹⁹³ Rubio, Luis. "Las dificultades de un sexenio". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. *Op. cit.* Tomo I, p. 88.

¹⁹⁴ Ortiz Wadgyamar, Arturo. *Op. cit.* p. 68-69.

Entre 1983 y 1987, el gobierno mexicano realizó diversos intentos infructuosos por estabilizar la economía y restablecer el crecimiento. La sobrecarga de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo hicieron el proceso de ajuste y estabilización sumamente difícil. En 1988, con la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se pudo por fin controlar la inflación. No obstante la disciplina fiscal y el gran número de reformas introducidas a lo largo de seis años, la economía mexicana continuaba sin crecer.¹⁹⁵

Por su parte, la reforma política llevada a cabo en el período no afectó los cimientos del poder político en México: el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico. La tesis de una democracia gradual y perfectible, de acuerdo con las necesidades del sistema político, impidieron mayores avances en torno a la democracia, sin embargo, las elecciones presidenciales de 1988 confirmarían el descenso en la votación electoral en torno al PRI y el ascenso de nuevas posiciones, como el Frente Democrático Nacional y el Partido Acción Nacional, que comenzaban a ocupar nuevas posturas políticas. La democracia plena debió esperar aún más para su consolidación definitiva.

Sin embargo, la posición de Miguel de la Madrid era otra:

“...en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se ha venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en ese sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas”.¹⁹⁶

La reforma social, que podría denominarse el *deterioro social*, implicó menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como descensos en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo. La pobreza no sólo no se contrajo, sino que se incrementó en forma paulatina como parte de un proceso generalizado de deterioro social dramático. Los flujos de inversión cambiaron de destino y éstos que tradicionalmente se destinaban al gasto social como parte del compromiso social del Estado, fueron enviados al pago de la deuda y la reestructuración de las finanzas públicas. La gradual eliminación de algunos compromisos corporativos del Estado cambió la gestión pública. Menos recursos significó menos consenso.

¹⁹⁵ Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. Op. cit. Tomo II, presentación, p. 9.

¹⁹⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 342.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta implicó algunos cambios en las funciones de las secretarías pertenecientes a la administración pública federal y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un intento frustrado de servicio civil y el inicio del proceso de privatización de empresas públicas, que disminuyó cuantitativamente dichas entidades. La renovación moral de la sociedad comenzó en el sector público y sus funcionarios, a través de mayores controles, como la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. El Programa de Simplificación Administrativa fue, a lo sumo, el mayor esfuerzo que realizó el gobierno de Miguel de la Madrid en medio de la crisis. La modernización administrativa de los aparatos y funcionarios del sector público, quedó limitada, suspendida y nuevamente retrasada.

La modernización administrativa, entendida como necesidad de contar con un aparato administrativo mejor adecuado y que sirviera al gobierno en la intención de resolver demandas y proporcionar mejores servicios, fue transformándose hasta confundirse con procesos de simplificación que, con todo y su importancia, corresponden a la idea de un proyecto más integral y de mayor alcance. Por la otra, se le identificó con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no respondían a lógicas racionalizadoras, sino a urgencias provocadas por la crisis económica. Otro ejemplo fue la drástica transformación del sector paraestatal, reducido en aproximadamente 60% con respecto a 1982.¹⁹⁷

En una apreciación parcial, la Reforma del Estado con Miguel de la Madrid no alcanzó en lo económico, político y social los avances esperados; en lo administrativo la privatización comenzó el proceso de desmantelamiento del aparato paraestatal. Un sólo propósito fue realizado: el desmantelamiento del Estado interventor y el surgimiento de un nuevo proyecto económico, modelo y paradigma impuesto por el exterior.¹⁹⁸

Esta primera etapa de la Reforma del Estado se caracterizó por mayores fracasos que éxitos: un sexenio de crecimiento cero de la economía, el crack de la Bolsa de Valores, una inflación que rebasó más del 100%, un deterioro en las condiciones de vida de la población y la elección de 1988 demostró ser una de las más competitivas elecciones presidenciales para el partido en el poder. Se sentaban las bases para una mayor profundización del nuevo paradigma económico con la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁹⁷ Pardo, María del Carmen Pardo. "Los límites de la modernización administrativa..." Op. cit. p. 459-460.

¹⁹⁸ El propio Miguel de la Madrid justifica su proyecto de gobierno señalando "...que un ritmo demasiado lento no permite que se cubran las necesidades con la celeridad necesaria; pero si llega a ser demasiado rápido, se corre el riesgo de que el Estado pierda capacidad aglutinadora y su propia existencia. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso. Las reformas no son el invento de un partido o persona en particular, sino que parten de las lecciones de la historia, de un diagnóstico de las demandas internas y externas. Las reformas como reflejo de la pluralidad que existen en nuestra sociedad no han sido aceptadas por todos. La regla de la democracia es el gobierno de la mayoría y no la unanimidad imposible. Se han recibido críticas, pero inmovilizarlos hubiera sido fatal, lo mismo que volverle la espalda a los tiempos históricos." Op. cit. p. 345.