

<b>CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)</b>	<b>107</b>
3.1 Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado	107
3.1.1 Antecedentes de la Reforma del Estado	108
3.1.2 Reforma del Estado	110
3.2 Reforma económica	111
3.2.1 El Programa de Estabilización (1983-1991)	112
3.2.2 Reforma financiera	114
3.2.3 Reforma fiscal	116
3.2.4 Renegociación de la deuda externa	118
3.2.5 El Programa de apertura comercial	121
3.2.6 La inversión extranjera	123
3.2.7 La privatización de las empresas públicas	124
3.3 Reforma política	126
3.3.1 Reforma del Partido Revolucionario Institucional	130
3.3.2 Reforma del Distrito Federal	133
3.4 Reforma social	134
3.5 Reforma administrativa	136
3.6 Reforma ideológica	139
3.7 Reforma internacional	142
3.8 Reforma constitucional	144
3.9 Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari	145

### **CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)**

El cambio sufrido por el Estado mexicano en el presente régimen sólo es comparable con el puesto en marcha por el Gral. Lázaro Cárdenas durante su mandato constitucional, aunque reflejan dos estrategias de desarrollo opuestas: ya que en el cardenismo, el actor principal es el gobierno como conductor y rector de todos los órdenes de la vida nacional. En el salinismo, el mercado se constituye en el lugar óptimo de asignación de bienes y servicios, por lo que el gobierno adquiere un papel regulador y conciliador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización mundial. Ello nos obliga a analizar los alcances y limitaciones de la Reforma del Estado.

El presente capítulo propone una metodología de análisis necesaria para conocer los elementos que conforman a la Reforma del Estado en el período mencionado; el desarrollo particular de cada una de las reformas; los avances y posibles retrocesos que se generaron con las actuales medidas llevadas a cabo en el presente régimen.

#### **3.1 Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado**

El estudio de la Reforma del Estado requiere de una propuesta *totalizadora* que permita conocer una visión integral a esta reforma. Analizar un componente de dicha Reforma del Estado en forma aislada, determina los alcances y resultados del análisis que se emprenda; por ejemplo, si se estudian los aspectos económicos, la investigación tendrá características exclusivamente «económicas». Lo mismo sucedería en lo político y en lo social de la reforma, ya que se determinaría previamente los alcances del análisis.

Como una metodología para estudiar este proceso histórico, sugerimos analizar la Reforma del Estado en México a través de los siete componentes que la integran:

- a) Reforma económica
- b) Reforma política
  - b.1) Reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
  - b.2) Reforma del Distrito Federal
- c) Reforma social
- d) Reforma administrativa
- e) Reforma ideológica
- f) Reforma internacional
- g) Reforma constitucional

En ese sentido, la Reforma del Estado no puede circunscribirse sólo a un aspecto (económico, político, social, administrativo, ideológico, internacional o constitucional), aunque el avance de la reforma económica condiciona el avance, desarrollo, consolidación o retroceso de las otras reformas. De tal manera, que existe una interrelación de cada una de las reformas, ya que su estancamiento o crecimiento limita el grado de avance de la propia Reforma del Estado.

Cabe señalar que dentro de la reforma política se emprenden dos procesos fundamentales para la propia supervivencia del régimen actual: la reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la reforma del Distrito Federal. La reforma política es decisiva en dos sentidos: lograr una reestructuración orgánica del Partido, fortalecerlo frente a la creciente oposición y, por otra parte, conservar el poder de cara al siglo XXI. Asimismo, democratizar la vida de la capital (D.F.) resultaba esencial en los propósitos de generar distintas vías de diálogo institucional. Al respecto, el propio Salinas de Gortari considera de vital importancia en el contexto de la Reforma del Estado, la transformación del partido en el poder y la democratización gradual del Distrito Federal.

La importancia de cada una de las reformas nos sugiere que existen reformas (sustantivas) que constituyen el eje de la Reforma del Estado mexicano, así como otras, que teniendo el carácter de apoyo o complementarias, son indispensables para emprender el cambio histórico iniciado. Partir de esta perspectiva, nos sugiere un análisis «totalizador» que permita ampliar y diversificar nuestras reflexiones al respecto, porque estudiar la Reforma del Estado desde una sola visión limita la concepción y los alcances de la propia reforma.

### 3.1.1 Antecedentes de la Reforma del Estado

Con motivo de su Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari formula la Reforma del Estado como estrategia para intentar ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación, elevar el bienestar de la población y modificar las relaciones entre el Estado, la sociedad y el ciudadano.<sup>199</sup> Su anuncio provocó un ambiente de discusión y crítica en torno al concepto mismo, su naturaleza, alcances y condiciones para transformar el papel del Estado propietario (benefactor o populista) en Estado justo (neoliberal o liberal-social).

En su campaña electoral, Salinas de Gortari adoptó la divisa de la *modernización* de México como una de sus tesis principales. En uno de sus discursos más importantes, pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, el jueves 19 de mayo de 1988, definió su estrategia económica general. Ésta incluía una reformulación profunda del papel que debe jugar el sector público en la economía y, correlativamente, el sector privado. La meta principal a conseguir en el corto plazo era la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico (crecimiento con estabilidad de precios). Para lograr esta meta, el candidato presidencial del PRI señaló que los motores del crecimiento serían cuatro: 1) la inversión privada; 2) las exportaciones no petroleras; 3) la inversión pública en infraestructura y 4) la expansión del mercado interno.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Salinas de Gortari, Carlos. «Reformando al Estado». *Nexos*, México, no. 148, abril de 1990, p. 27.

<sup>200</sup> Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado' ". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p.323. Para apoyar esta estrategia buscaría: a) renegociar la deuda externa, modernizar el sistema financiero, mantener el equilibrio de las finanzas públicas, ampliar el papel de la banca y ampliar la base fiscal del gobierno; b) redefinir el sector público y alentar la inversión extranjera; c) modernizar y ampliar la infraestructura y d) la modernización productiva.

Sin embargo, la fórmula retórica «Reforma del Estado» no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de «modernización del Estado». No se trata solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de *refundación* del Estado.<sup>201</sup>

Así, dos pilares del sistema político mexicano estaban cambiando rápida y profundamente. Por un lado, el económico, al modificar la relación entre el Estado y determinadas ramas de la producción y el capital; y, por otro, el social, al cambiar la relación entre los empresarios, los trabajadores y el Estado, llegando a un profundo cambio en el pacto corporativo.<sup>202</sup>

El Estado ha transferido, vía privatización, a los empresarios privados, mexicanos y extranjeros, empresas públicas saneadas que ocupan posiciones estratégicas en la economía del país, tales como: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Cananea, Telmex, Bancos, entre los casos más representativos. Este proceso de privatización, va acompañado de una «desregulación» o «flexibilización» generalizada de las normas laborales, a través de la abrogación de aspectos sustantivos en los contratos colectivos de trabajos, que dan paso a nuevas relaciones laborales que se caracterizan por ser menos protectoras y más competitivas, al mismo tiempo que condicionan el salario a indicadores de carácter productivo.

Cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado:

- 1) *La reestructuración mundial de la economía*: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la «flexibilidad» en el uso de la fuerza del trabajo.
- 2) *El desmantelamiento o reestructuración del Welfare State*. El Estado Benefactor o Estado de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación, y vivienda.

<sup>201</sup> Ibid. p. 324. La estructura argumental de esta refundación, se basa en la consideración de que el sentido de la Constitución de 1917 fue el de procurar la conquista de la soberanía plena y la justicia social. Actualizar el contenido de estos dos objetivos es la finalidad de la reforma. En su origen, estos dos objetivos del Estado mexicano no fueron asociados irrestrictamente a determinadas políticas específicas.

<sup>202</sup> Gilly, Adolfo. "El régimen mexicano en su dilema". *Nexos*, México, no. 146, febrero de 1990, p. 33. En realidad, la crisis en los años de 1968 (movimiento estudiantil), 1972 (devaluación), 1976 (devaluación) y 1982 (nacionalización de la banca), produjeron un cambio en la naturaleza del contradictorio Estado mexicano y fueron antecedentes del cambio en el pacto corporativo.

- 3) *La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres.* Provocado por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de la información.
- 4) *La crisis de los regímenes políticos posrevolucionarios de partido de estado o único.* Algunos países bajo las presiones de la reestructuración mundial de la economía y de los mercados, ejerce sobre dichos regímenes, la modificación de los «pactos sociales», que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de Estado o partido único.

Estos factores han influido de manera determinante en la necesidad de llevar a cabo una Reforma del Estado en México, con características muy particulares y que son producto de las nuevas condiciones mundiales. La oleada neoconservadora ha comenzado a modificar y reformar aspectos fundamentales en la vida de la nación, que incide en el nuevo papel del Estado de Interventor a Regulador.<sup>203</sup>

### 3.1.2 Reforma del Estado

La Reforma del Estado como política de gobierno fue impulsada por Carlos Salinas de Gortari, que la definía como:

"En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantiva, podría asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese Estado moderno, sobre todo, podría consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial".<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Rubio, Luis. "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40. Rubio señala que la Reforma del Estado implica un cambio de concepción originario en el gobierno. Para el Presidente, el planteamiento es en términos de contraposiciones absolutas: Estado grande versus Estado capaz; Estado propietario versus Estado justo. Para Salinas el Estado grande, absorbente y omnipresente vino acompañado de una disminución en el bienestar de la población y de la creación de feudos de poder que sólo acumularon privilegios. La transformación del Estado que propone resulta evidente: se trata de un Estado que regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad.

<sup>204</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 30. Se afirma reiteradamente que el problema ha sido el de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil. Su crecimiento en forma desproporcionada y desordenada para buscar medios para sostener su tamaño, en detrimento de la población y de su capacidad de defender a la Nación, provocó serios problemas en la misión histórica del Estado. En ese sentido, una estrategia fundamental para liberar recursos pertenecientes a las empresas públicas es la privatización. Es mediante ésta, que no sólo se reduce y disminuye al Estado mexicano, sino que se propicia su retracción en los ámbitos de bienestar (Welfare State) y empresarial (Estado Empresario).

Esta percepción de la Reforma del Estado -que no es la única- significa concebirla como parte de una globalización económica y política mundial, donde el propósito fundamental es insertar a México dentro de los bloques económicos constituidos y llevar al país a una profunda liberalización económica, que no fue asociada a una definitiva liberalización política, que hubiera propiciado una auténtica democracia. La globalización, es entendida como la razón esencial para llevar a cabo la Reforma del Estado.<sup>205</sup> Por otra parte, un problema fundamental, que se encuentra detrás de la Reforma del Estado es el relativo a su tamaño, que se asocia directamente a su desempeño y funciones.

La Reforma del Estado es concebida como una estrategia, para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales, pero buscando preservar en esencia la naturaleza primogénita del Estado mexicano, aunque ésta siguió siendo autoritaria basada en el predominio del sistema presidencialista. La Reforma del Estado es un proceso profundo, que trastoca todos los órdenes de la nación y que responde a una concepción política definida (neoliberalismo), que busca redefinir los límites de lo público y lo privado para propiciar una diferente relación entre el Estado y la sociedad. Las reformas no son concluyentes, sino que forman parte de un punto de partida de otras reformas.

### **3.2 Reforma económica**

La reforma económica durante la administración de Carlos Salinas fue emprendida con diferentes políticas.<sup>206</sup> A continuación se enumeran los siete instrumentos utilizados en dicha reforma:

- 1) El programa de estabilización (1983-1991)
- 2) La reforma financiera
- 3) La reforma fiscal
- 4) La renegociación de la deuda externa
- 5) El programa de apertura comercial
- 6) La inversión extranjera
- 7) La privatización de las empresas públicas

Cada una de estas medidas llevadas a cabo, constituyen el núcleo de la reforma económica y por lo tanto, de la Reforma del Estado. Su estudio permite comprenderlos alcances sustanciales, que han repercutido en el nuevo papel que desempeña el

---

<sup>205</sup> El Presidente Salinas afirma que, "El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia en las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales".

<sup>206</sup> Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993.

Estado mexicano en el mundo contemporáneo en los procesos de globalización y tecnificación mundial. Paralelamente, José Córdoba señala en su decálogo neoliberal, diez medidas necesarias de reforma económica en México, a partir de una concepción restringida del Estado, mayor predominio del mercado y una definitiva globalización mundial.<sup>207</sup>

### 3.2 1. El Programa de Estabilización (1983-1991)

En 1982, el país se encontraba ante la crisis más profunda desde la Gran Depresión. Como respuesta a la crisis, el gobierno del Presidente De la Madrid estableció en 1983, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Las iniciativas del Programa trajeron una reducción sin precedentes en el déficit primario y operacional del sector público; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto debido al aumento de la inflación. Asimismo, las transferencias netas de capital, cayeron precipitadamente: de 7.4% del PIB en 1981 pasaron a -5.8% y a -5.7% en 1988. En esta medida, México, de ser un importador de capital del orden de 12 mil millones de dólares en 1981, se convirtió en un exportador de capital, con una salida de más de 10 mil millones de dólares en el régimen de López Portillo.

Los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 afectaron el desarrollo nacional. La disminución en la demanda de hidrocarburos y la caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo período.<sup>208</sup> A finales de 1987, una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación económica, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. El ambiente de incertidumbre provocado por este desplome y una inercia inflacionaria terminó con una devaluación en noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Así el 15 de diciembre de 1987, el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad

---

<sup>207</sup> Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". En *Nexos*, No. 158, febrero de 1991, pp. 31-48. Córdoba señala diez lecciones para la reforma económica, que son: 1) la prioridad fundamental debe ser el saneamiento de las finanzas públicas; 2) debe evitarse la indización de la economía; 3) deben crearse las condiciones para anclar los precios clave y los salarios nominales; 4) debe crearse la oportunidad para renegociar la deuda pública; 5) debe retraerse una total liberalización financiera; 6) la liberalización comercial debe instrumentarse rápidamente, pero una vez que se ha alcanzado ciertas condiciones necesarias; 7) debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica; 8) el proceso de privatización de empresas debe realizarse por etapas para maximar los ingresos públicos; 9) deben crearse las condiciones para una promoción efectiva de la inversión extranjera y 10) debe mantenerse siempre una política económica coherente. Sin embargo, hay autores que afirman que la lección 11 es la relativa a la política social, la cual es el gran déficit en el régimen.

<sup>208</sup> *Ibid.* p. 24. Durante el desarrollo estabilizador, entre 1950 y 1970, México registró un desempeño económico notable: el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Sin embargo, entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB, financiado por dos vías: impuesto inflacionario y endeudamiento externo. En 1976, México hizo frente a su primera crisis financiera grave desde 1940 y a la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años

Económica (PSE).<sup>209</sup> Los aspectos más relevantes en la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)<sup>210</sup> fueron los siguientes:

- *Agregados fiscales*: entre 1988 y 1991 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7% del PIB, el más alto que se haya registrado en la historia de México. Durante el primer año del Pacto, el gasto programable sufrió una reducción de 8.9% en términos reales como resultado de las medidas aplicadas. En enero de 1988, se publican medidas de ajuste profundas: reducción de 13 mil puestos ejecutivos; un programa de retiro voluntario para reducir 50 mil puestos en el sector público, así como la cancelación selectiva de programas y proyectos. La Administración Pública se redimensionaba y volvía a reducirse una vez más.
- *Política de ingresos*: la aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1989-1991, aunada desde el principio mismo del programa de estabilización, representaron ingresos adicionales del 2.2% del PIB anualmente desde 1988.
- *Cambio estructural*: durante el período de 1989-1991, la privatización de empresas públicas realizó 310 procesos en los sectores pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. De las 1,155 compañías estatales que había en 1982, más de 80% fueron privatizadas hacia finales de 1991.
- *Renegociación de la deuda*: durante los primeros meses del sexenio del Presidente Salinas de Gortari, las negociaciones con los bancos comerciales, el Club de París, el F.M.I. y el Banco Mundial permitieron finalmente a México y a sus acreedores negociar su deuda. Como resultado de ello, el nivel de transferencias netas disminuyó alrededor de 3% del PIB.
- *Política monetaria*: durante el proceso de estabilización se contaba con dos elementos: a) el Banco de México evitó movimientos bruscos del tipo de cambio y b) las autoridades aceleraron el proceso de innovación y reforma financiera, para facilitar la repatriación de capitales.
- *Política de concertación de precios*: la administración de precios y salarios, bajo el Pacto, manejó criterios estrictos que contribuyeron a alcanzar los objetivos macroeconómicos, aunque detuvo la recuperación salarial del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.
- *Políticas comercial y cambiaria*: la disciplina presupuestal y la apertura comercial, junto con el mecanismo de concertación, son las medidas estructurales más importantes del Pacto.
- *Inflación, empleo y producción*: el panorama caracterizado por una grave inestabilidad, ha sido substituido por otro en el que la inflación ocupa un nivel menor de 10% anual, que tiende a descender rápidamente y la producción creció al doble del ritmo de crecimiento de la población.

<sup>209</sup> Los propósitos del PSE eran: corregir de manera permanente las finanzas públicas; aplicar una política monetaria restrictiva; corregir la inercia salarial; definir acuerdos sobre precios en sectores líderes; la apertura comercial; control de la inflación mediante la negociación de precios líderes en lugar de su congelación total y adoptar medidas para tener un control de precios negociados.

<sup>210</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 111. El autor señala que el tránsito del PSE al PECE implicaba retomar la idea central del ya fallido Plan Baker de solicitar financiamiento externo para supuestamente crecer y pagar y, por tanto, constituía proseguir con los ajustes fondistas en detrimento del trabajador y de la soberanía nacional.



Cabe señalar que cuando el gobierno mexicano evaluaba la implantación de medidas como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), los programas Austral y Cruzado, se desplomaron en Argentina y Brasil respectivamente, lo que le da un sesgo positivo a la experiencia en nuestro país. Sin embargo, la principal crítica a estas concertaciones -la mexicana- es que la mayor parte del ajuste recayó sobre los niveles salariales, que se considera habrían perdido la capacidad adquisitiva en un 55% con respecto a 1988.<sup>211</sup>

### 3.2.2. Reforma financiera

La reforma financiera implantada de 1983 a 1991<sup>212</sup> buscó modificar las instituciones financieras en las siguientes cinco áreas:

- 1) *Liberalización financiera.* En el último trimestre de 1982, se permitió a los participantes en las subastas de CETES (Certificados de Tesorería de la Federación) presentar sus ofertas en montos y rendimientos; en 1982 se eliminaron los «cajones de crédito» a sectores de alta prioridad y se suprimieron los requisitos de reserva obligatoria; las autoridades notificaron a los bancos la eliminación del coeficiente de liquidez obligatorio de 30%; además establecieron un pagaré gubernamental *ad hoc* con tasa variable a 10 años para ser intercambiado entre bancos y asegurar sus reservas voluntarias.
- 2) *Innovación financiera.* Entre 1983 y 1991, se multiplicaron las operaciones de ahorro y financiamiento, para ampliar la gama de operaciones que pueden efectuarse en los mercados de dinero y de capital.<sup>213</sup>
- 3) *Reformas a la legislación financiera.* Entre diciembre de 1989 y mediados de 1990 el Congreso aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, así como una serie de cambios en la Ley del Mercado de Valores y las relacionadas para permitir la creación de grupos financieros hegemónicos.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>212</sup> Durante la década de los sesenta, las autoridades realizaron una serie de reformas al sistema financiero. En 1974, entró en vigor una legislación para incrementar las operaciones que realizan los bancos comerciales, surgiendo así la "banca múltiple". En mayo de 1977 se decidió diversificar los instrumentos de depósito ofrecidos al público. A principios de la década de los ochenta fue evidente que el sistema financiero contribuía a generar un ambiente volátil y que las instituciones financieras se habían debilitado, tanto por las excesivas regulaciones como por las condiciones macroeconómicas

<sup>213</sup> Entre ellos destacan: 1) Instrumentos del sector bancario: cuenta maestra, preestablecidos (depósitos retirables en días específicos), certificados de depósito- no negociable y pagarés.; 2) Valores del sector público: Certificados de la Tesorería, Pagafes (pagarés en dólares con vencimiento de 28, 180 y 364 días), Bondes (bonos de desarrollo con vencimiento a uno o dos años), Ceplatas (certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata), Tesobono (pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses) y Ajustabono (instrumento con vencimiento de tres a cinco años); 3) Valores del sector privado: aceptaciones bancarias, papel comercial y obligaciones; 4) Instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil: acciones de suscripción libre (acciones de la «Serie B» de empresas inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores, que pueden ser adquiridas por inversionistas extranjeros) y Fondos neutros (fideicomisos cuyos activos son acciones de la «Serie A» exclusivas para mexicanos de compañías cotizadas en Bolsa, mientras que los inversionistas extranjeros reciben un Certificado de Participación Ordinaria emitido por el fideicomiso).

- 1) *Privatización de los bancos comerciales.* Como parte de la Reforma del Estado, el gobierno de Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución con el fin de permitir la privatización de los bancos, la cual fue aprobada en mayo de 1990. En septiembre fue emitido el decreto presidencial que establecía un procedimiento de venta que garantizaba la transparencia y la congruencia con los objetivos de una intermediación más eficiente. En el periodo de 1991 y 1992, se concluyó el proceso de privatización de los 18 bancos. Así, el precio promedio ponderado de venta, en relación con el capital contable fue de 3.08, mientras que el precio promedio ponderado en relación con la utilidad conocida fue de 14.3 veces.<sup>214</sup>
- 2) *Financiamiento del Banco de México al gobierno.* La reforma financiera cambió también la forma en que se financia el déficit público, al darle autonomía al Banco frente al Estado y la posibilidad de que éste no utilice la maquinaria financiera, en la emisión de circulante inflacionario.

Una parte medular de la reforma financiera gira en torno a tres decisiones estratégicas que se reflejan en la legislación referente al Sistema Financiero Mexicano, que son: *la tendencia a la banca universal; la separación patrimonial de la banca y el comercio; y la apertura gradual a la inversión extranjera.*<sup>215</sup>

En diciembre de 1989, el Congreso aprobó- a propuesta del Ejecutivo- una serie de iniciativas de reforma a las principales leyes del sistema financiero. Las modificaciones fueron en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.<sup>216</sup>

La reforma financiera de 1989 eliminó la sobrerregulación que había limitado el desarrollo del seguro y la fianza, a la vez que actualizó el marco jurídico y fortaleció la capitalización de las instituciones. Asimismo, fue creada la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia que permitiera dar una respuesta ágil a las demandas del sector. La antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se escindió para formar dos entidades especializadas: la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y las organizaciones auxiliares de crédito; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.<sup>217</sup>

<sup>214</sup> Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". En la *Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 113.

<sup>215</sup> *Ibid.* p. 100.

<sup>216</sup> Los propósitos del Paquete Financiero fueron: disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; y promover mejor cobertura de mercado y mayor competencia entre intermediarios. En suma, fomentar un sistema financiero eficiente y moderno. En materia de banca, la reforma financiera fortaleció las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones, como designar y remover al director general; aprobar los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Asimismo, se estimó conveniente que las instituciones bancarias alcanzaran un coeficiente de capitalización de cuando menos 6%, similar al que regía en los principales centros financieros.

<sup>217</sup> *Ibid.* p. 105-106.

Otro aspecto importante fue la iniciativa presidencial enviada el 2 de mayo de 1990 al H. Congreso de la Unión para reformar los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política, con el propósito de ampliar la participación de los sectores privado y social en las propiedades de las instituciones de banca múltiple. Después de aprobadas las reformas y una vez que fueron publicadas en el Diario Oficial, el Congreso de la Unión recibió dos nuevas iniciativas de ley que se sustentaron en el dictamen de la reforma constitucional elaborado por el propio Congreso de la Unión: la relativa a las Instituciones de Crédito y la de Agrupaciones Financieras, las cuales fueron aprobadas el 18 de julio del mismo año, junto con las reformas a la Ley del Mercado de Valores.

Finalmente, el 18 de junio de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de una nueva unidad monetaria (nuevos pesos), con las características de las monedas metálicas correspondientes a dicha unidad y las reformas a la Ley monetaria que se requerían para tales efectos. Sin embargo, los casos de fraude del Banco Unión (antes BCH) y el de la Aseguradora Havre en la administración de Ernesto Zedillo, mostraron la fragilidad de las regulaciones bancarias y pusieron en entredicho la reforma financiera.

### 3.2.3. Reforma Fiscal

En esta primera etapa de la reforma fiscal, se incluyó la sustitución de un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas por un impuesto sobre ingresos mercantiles único, además de la creación de un Registro Nacional de Contribuyentes y el nuevo enfoque del Impuesto sobre la Renta.<sup>218</sup>

Una segunda etapa de reformas fiscales tuvo lugar entre 1978 y 1981, como respuesta a los adversos efectos distributivos de la inflación que provenían del sistema tributario y, en parte, con la intención de reducir las distorsiones por el efecto «cascada» del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Algunos resultados de esta reforma son:

- a) Entre 1989 y 1991, la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35%, mientras que la tasa impositiva máxima pagada por los individuos bajó de 50 a 35%.
- b) Las bases especiales de tributación aplicables a sectores como: la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial dejaban a estas actividades exentas o con contribuciones muy reducidas.

---

<sup>218</sup> *Ibid.* p. 95. Entre 1955 y 1972, los Presidentes de la República enviaron al Congreso cinco importantes iniciativas de reforma fiscal, que pretendían construir un marco impositivo congruente con los objetivos de la industrialización de la época. Los objetivos de la reforma fiscal en la administración de Carlos Salinas fueron: 1) Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas. 2) Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando obstáculos a la inversión, el empleo y el crecimiento económico. 3) Promover la desgravación fiscal en favor de los estratos de menores ingresos. 4) Impulsar la reducción de tasas y eliminación de algunos gravámenes, para propiciar la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes. 5) Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional. 6) Fortalecer el Federalismo Fiscal. 7) Combatir la evasión fiscal, mejorando el control y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. 8) Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

- c) Las pequeñas empresas tienen un régimen tributario especial, que fue reemplazado por un régimen simplificado. De un enfoque paternalista, procura introducir los incentivos y condiciones para incorporar gradualmente una economía competitiva.
- d) En la actualidad el 10% de los contribuyentes está sujeto a auditoría en forma aleatoria. De un 5% se encarga el gobierno federal y del otro 5% las autoridades locales.
- e) El número de procesos por delitos fiscales ha aumentado considerablemente. Mientras que entre 1929 y 1988 sólo hubo dos procesos penales por evasión fiscal, entre 1989 y 1991 han existido más de 200 sentencias, las cuales implican privación de la libertad.
- f) A partir de noviembre de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15% a 10%, en el marco de las negociaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). Además, el Congreso aprobó una reforma que sustituyó las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas del país, por un impuesto de 10%.
- g) La repatriación de 10 mil millones de dólares al país funciona de la siguiente manera: la persona que desea traer su dinero a México no está obligada a declarar la operación, ya que de manera anónima debe comprar -incluso un tercero puede hacerlo- "estampillas fiscales" por 1% de la cantidad repatriada.
- h) Entre 1989 y 1991, los ingresos fiscales no petroleros se incrementaron en 29.5%, o sea, 1.5% del PIB. De ese incremento, 60 % se explica por mayores ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta, a partir de una base que se expandió de 1 millón 920 a 2 millones 904 contribuyentes.

Otro autor señala que en esta reforma fiscal se lograron otros resultados relevantes.<sup>219</sup> En suma, la reforma tributaria ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de rehabilitación de las finanzas públicas, a través de una combinación de medidas impositivas, que son consistentes con el resto de las medidas de política económica.

---

<sup>219</sup> Ibid. p. 51-58. Los resultados son los siguientes: 1) los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal alcanzaron en 1991 el 10.8% del PIB, mientras que en 1988 se ubicaron en 9.3% del producto; 2) en términos reales, la recaudación tributaria registró un crecimiento del 30% de 1988 a 1991, mientras la economía sólo creció en el mismo periodo un 11.8%; 3) se redujeron las tasas de impuesto sobre la renta, tanto para empresas como para personas físicas; en el primer caso, la tasa pasó del 39.2% en 1988 al 35% actual y en el segundo, del 50% al 35%; 4) se amplió el número de contribuyentes, se redujo las tasas impositivas, simplificando los procedimientos, esto permitió que entre 1989 y 1991 se lograran acumular un incremento en los ingresos tributarios del 31% y elevar el número de contribuyentes cautivos de un millón 700 mil a 3 millones 900 mil; en 1992 ya son más de 4 millones 200 mil contribuyentes; 4) para evitar la doble imposición internacional en materia de impuesto sobre la renta, se lograron acuerdos con Canadá, Francia, Estados Unidos, Suecia, Italia, España, Ecuador y Bélgica y la rúbrica con Holanda, Suiza y Alemania; 5) hubo un aumento de contribuyentes de 13.1 millones de contribuyentes en 1988, para 1991 se incrementó a 17.2 millones, un crecimiento de 31.7%; 6) se han mejorado los actos de fiscalización ya que en 1988 sólo el 13% de las 54 000 auditorías realizadas arrojaron diferencias a favor del fisco, en 1991 de las 156,000 realizadas, el 90% generaron saldo a favor. Esto significó 2.6 billones de pesos en este último año, contra una captación de sólo 128,000 millones en 1988.

### 3.2.4. Renegociación de la deuda externa

En 1976 terminó un período de 22 años de paridad fija con el dólar y por primera vez, tanto el nivel de deuda pública externa pendiente de pago (21 mil millones de dólares contra 6 800 millones de dólares en 1972) como el tamaño de déficit presupuestal (10% del PIB contra 2.5% en promedio en los 20 años anteriores) plantearon algunas interrogantes sobre la política de desarrollo de México. Sin embargo, el programa de ajuste de 1977, que recibió el apoyo de un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), alcanzó la meta inmediata de estabilizar el uso del financiamiento externo, pero no consideró las cuestiones más profundas a largo plazo. Así, entre 1980 y 1982 el saldo de la deuda externa pública pasó de 20.9 a 29.8% del PIB, en tanto que la deuda privada pasó del 7.9 a poco más de 18% del PIB.<sup>220</sup>

La crisis se desencadenó el 20 de agosto de 1982, cuando la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México una moratoria de tres meses para los pagos del principal, así como la integración de un Comité Asesor de Bancos para estudiar y analizar una solución negociada. Entre esta fecha y diciembre, el país acumularía un retraso de 8 mil millones de dólares en pagos del principal de la deuda del sector público, y la administración del Presidente De la Madrid comenzaría, con la desalentadora perspectiva de que otros 14 mil millones se acumularan en los tres años siguientes.

La renegociación de la deuda de 1982-1983 buscó resolver el incumplimiento inmediato de los pagos, evitando las transferencias externas netas negativas del orden del 6% del PIB en los seis años siguientes. El paquete financiero tomó en cuenta tres elementos básicos:

- a) Recalendarización de todos los pagos vencidos o por vencer, entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984.
- b) El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y la concertación de un préstamo solicitado con más de 500 bancos, por un monto de 5 mil millones de dólares.
- c) Reestructuración de la deuda externa privada, por un monto de casi 12 mil millones de dólares.

Sin embargo, para 1986 era necesaria otra renegociación que en principio compartió los mismos principios del convenio anterior: esta vez el componente de dinero fresco sería por un monto de 14 mil millones de dólares, se reestructuró el saldo de la deuda pendiente de pago con los bancos comerciales y el Club París. Asimismo, el convenio con los bancos acreedores firmado en marzo de 1987, recalendarizó los pagos de amortización de 43 700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un período de gracia de siete años. Esta cifra incluía la deuda total, a mediano plazo, con los bancos comerciales a fines de 1982 y los 8 600 millones de dólares adicionales, recibidos en préstamo en los años de 1983 y 1984.

---

<sup>220</sup> Debido a la carencia de una reforma fiscal significativa, el crecimiento desmedido del gasto público en 1973 aceleró el ritmo de financiamiento externo, muy por encima del promedio de las décadas anteriores. Por ejemplo, en ese año el flujo de deuda externa alcanzó 1,600 millones de dólares, en comparación con el promedio de 200 millones de dólares al año durante la década anterior.

Para el año de 1988 era evidente que México no podía continuar con la recesión económica y que resultaba imperativo recuperar el crecimiento económico, reducir la inflación y aumentar el bienestar de la población.<sup>221</sup> Por ese motivo, en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas estableció que uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación económica, con estabilidad de precios, era reducir la transferencia neta de recursos al exterior hasta ubicarla en aproximadamente 2% del PIB, en promedio, entre 1989 y 1994.<sup>222</sup>

Así, desde finales de 1988, dieron inicio las pláticas con los acreedores del país. El saldo de la deuda externa total de México a diciembre de ese año ascendía a 100,384 millones de dólares; de este monto 81,003 millones correspondían al sector público, poco después del discurso inaugural del presidente Salinas, en marzo de 1989, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady pronunció un discurso en el que proponía la reducción de la deuda de algunos países en vías de desarrollo.

Un elemento crucial en la renegociación de la deuda fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (por tres años, con una posible extensión a cuatro, a opción del gobierno de México), el 26 de mayo de 1989. Por vez primera, el F.M.I. avalaba un programa económico cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico. Así, el anuncio del Plan Brady, la firma del convenio con el F.M.I. y el apoyo de los gobiernos de los principales países de la OECD, así como el acuerdo alcanzado con el Banco Mundial, mostraron el reconocimiento internacional a los ajustes efectuados por el país.

El 26 de mayo de 1989, el directorio ejecutivo del F.M.I. aprobó por unanimidad la carta de intención presentada por México. En ella se establece que el país podrá disponer de 4,135 millones de dólares que se entregarían trimestralmente hasta febrero de 1992. Asimismo, se acuerda que una parte de esos recursos, sean utilizados para apoyar las operaciones de reducción de deuda, que México había propuesto a los bancos comerciales.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio el 13 de junio de 1989, por el que México recibiría créditos por un total de 1,960 millones de dólares durante dicho año, mismos que se utilizarían para proyectos de inversión en los sectores energético, industrial, financiero, comercial y paraestatal. Una parte de esa cantidad, 375 millones de dólares, se dispondría para operaciones de reducción

---

<sup>221</sup> Gurría Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". En *La Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 60.

<sup>222</sup> Los lineamientos de política de deuda externa establecidos por el Ejecutivo Federal fueron: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) asegurar un arreglo multianual; 3) reducir el valor histórico de la deuda externa y 4) reducir el valor de la deuda como proporción del PIB.

de deuda con la banca comercial. También se estableció, que se otorgarían créditos adicionales por un promedio de 2,000 millones de dólares anuales, durante el período de 1990-1992.

Con el Club París, México logró un acuerdo multianual por 2,600 millones de dólares, el cual representa la totalidad de los vencimientos de capital entre el 1o. de junio y el 31 de marzo de 1992; así como el 100% de los intereses que vencen el 1o. de junio de 1989 al 31 de marzo de 1990; en 90% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1990 y el 31 de marzo de 1991; el 80% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1991 y el 25 de mayo de 1992. Asimismo, el país tenía disponibilidad de alrededor de 2,000 millones de dólares anuales entre 1989 y 1994.<sup>223</sup>

El 19 de abril de 1989 se inician formalmente las negociaciones con la banca comercial, con la que el sector público tenía contratada la mayor parte de la deuda pública, por un monto de 52 600 millones de dólares, monto que constituyó el llamado saldo de la deuda elegible para la reestructuración. Sin embargo, en el transcurso de ese año se realizaron diversas operaciones (cancelación de deuda pública, swaps, amortizaciones netas del sector público y variaciones del tipo de cambio de dólar), que redujeron dicho saldo a aproximadamente 48 000 millones de dólares.<sup>224</sup>

El 28 de marzo de 1990 en la ciudad de Nueva York, se efectuó el canje de deuda antigua por los nuevos instrumentos. La distribución que seleccionaron los bancos sobre los 48 086 millones de dólares de deuda elegible fue:

- el 42.80% de dicho saldo se intercambió por bonos de descuento;
- el 46.64% por bonos a la par;
- el 9.12% sirvió de base para la aportación de dinero nuevo; y
- el 1.44% restante corresponde a las facilidades 2 y 3 comprendidas en el acuerdo de reestructuración 1986-1987 y que no sufrieron cambio en esta última negociación.

El monto total de los recursos que se destinaron a la conformación de garantías fue cubierto con recursos del Banco Mundial (2 010 millones de dólares), del Fondo Monetario Internacional (1 268), del gobierno de Japón (1 380) y de la carta de crédito de la banca comercial (1 090) que, junto con la aportación del propio gobierno mexicano (1 374), hacen un total de 7 122 millones de dólares. Una vez realizado el intercambio de la deuda vieja por los nuevos instrumentos, el

---

<sup>223</sup> *Ibid.* p. 65.

<sup>224</sup> Después de un largo proceso de negociación, el 23 de julio se llegó a un acuerdo en principio con la banca comercial, para que ésta eligiera entre las siguientes opciones: a) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (bonos de descuento); b) intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original, pero con una tasa de interés fija de 6.25% (bonos a la par); y c) otorgar créditos nuevos (dinero nuevo) por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a ninguna de las dos primeras opciones, a distribuirse en un período de cuatro años de la siguiente manera: 7% en 1989 y 6% por año de 1990 a 1992.

saldo de la deuda pública externa se redujo en 7,203 millones de dólares, producto del intercambio por bonos de descuento.

Los resultados fueron destacados en esos momentos.<sup>225</sup> El saldo económico neto de la deuda total con respecto al PIB disminuyó de 61% en promedio en 1982-1989, a 39% en 1990 y se estima que para 1994 alcanzó un 29%. Asimismo, la parte de ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos que se destina al pago del servicio de la deuda, que fue de 82.2% en promedio durante 1982-1988, disminuyó a 37% en 1990 y la proporción del pago de intereses con respecto a las exportaciones se redujo de 46.7% en promedio para el mismo período, a 35.8% en 1990 y se espera en 1994 que sea inferior a 30%.

En conclusión, el proceso de ajuste y renegociación de la deuda, que inició en 1982 y culminó con la firma del convenio con los bancos comerciales el 4 de febrero de 1990, no sólo permitió nuevamente el acceso al financiamiento externo para las entidades públicas y privadas, sino que también despejó, al menos en el corto plazo, el camino para iniciar otras medidas necesarias, como la desregulación, la privatización y las políticas sociales.<sup>226</sup>

### **3.2.5. El Programa de apertura comercial**

De acuerdo con Pedro Aspe, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, el proceso de apertura comercial, eliminación de barreras arancelarias y la reducción de los aranceles ha tenido lugar en tres etapas.<sup>227</sup>

La primera etapa implicó para el gobierno dos decisiones importantes, que fueron adoptadas en 1985. México suprimía unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi el 80 % de las fracciones arancelarias, para comenzar gradualmente la eliminación de las cuotas restantes. En noviembre, el país inició negociaciones para ingresar al GATT, lo que se logra en julio de 1986. Como resultado de este primer movimiento hacia la apertura comercial, a fines de ese año, menos del 28% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos, en comparación con 83% que se tenía a principios de 1985. Asimismo, el nivel arancelario ponderado descendió de 16.4 a 13.1% y la dispersión se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios.

La segunda etapa se relaciona de manera directa con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), debido a que el gobierno en esta estrategia decide que la política de apertura, ya en proceso, debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. Así, entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100 a

---

<sup>225</sup> *Ibid.* p. 77

<sup>226</sup> Aspe Armella, Pedro. *Op. cit.* p. 129.

<sup>227</sup> *Ibid.* p. 137-139.



20% y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales. Durante 1989, 13 artículos adicionales quedaron excluidos del esquema de restricciones de cuotas y 106 más durante 1990. Para finales de 1991, menos de 10% del valor total de las importaciones está sujeto a permisos de importación, el nivel más bajo en 36 años.<sup>228</sup>

La tercera etapa en el proceso de la reforma comercial, se caracteriza por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios comerciales del país. En 1985, México y los Estados Unidos suscribieron un convenio bilateral sobre subsidios y derechos compensatorios. En 1987, ambos países firmaron un convenio, marco para establecer principios y procedimientos aplicables en la resolución de controversias en materia de comercio e inversión.

Dentro de este proceso, el 11 de junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush dieron instrucciones a sus respectivas Secretarías de Comercio para iniciar los trabajos relacionados con un Tratado de Libre Comercio. En los meses siguientes Canadá se incorporó al proceso. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados y Canadá fue aprobado por los tres gobiernos y comenzó a funcionar a partir del 1° de enero de 1994. Asimismo, se firmaron convenios con la Comunidad Económica Europea y con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Además, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y se negociaban acuerdos similares con países de Centro y Sudamérica.<sup>229</sup>

En 1982 el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requieren. El arancel máximo pasó de 100% a 20% en el mismo período y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.<sup>230</sup>

La apertura comercial trajo consigo algunos efectos negativos. En 1987 el país tenía un superávit comercial de 7,190 millones de dólares. En 1991 se alcanzó un déficit comercial de 11,320 millones de dólares y un déficit en cuenta corriente de 13,788 millones de dólares. Para 1992 tenía un déficit comercial cercano a los 20,000 millones de dólares.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Con respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó a 5 hacia finales de 1987, llevando el arancel máximo hasta 20%. Así, en 1990 más de 2% del valor total de las importaciones ingresó al país sin tener que pagar impuestos, mientras que la porción restante quedó sujeta a tasas de entre 5 y 20%.

<sup>229</sup> Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 117.

<sup>230</sup> *Ibid*, p. 116-117. Una de las economías más cerradas y proteccionistas del mundo había reducido sus controles arancelarios, acelerando su liberalización y apertura económica.

<sup>231</sup> Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. México, Juan Pablos Editor, 1995, p. 98.

### 3.2.6. La inversión extranjera

Los dos instrumentos más importantes de la legislación sobre inversión extranjera en México han sido el decreto presidencial en 1944 que otorgó al gobierno facultades discrecionales para exigir un 51% de la propiedad mexicana en todas las compañías mexicanas, y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1972, que ratificó los principios establecidos en el decreto anterior, pero que contenía definiciones muy ambiguas con respecto a qué sectores quedarían realmente sujetos a esos límites, permitiendo la aplicación discrecional de las normas.<sup>232</sup>

Desde que se emitió el reglamento ley de 1972 (16 de mayo de 1989), y con posteridad a la culminación de la renegociación de la deuda, se registró una evolución favorable de los flujos de inversión en el gobierno de Salinas de Gortari, particularmente con la formalización del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo en 1991, se esperaba que los flujos de inversión llegarán a cerca de los 10 mil millones de dólares.

En 1989, los inversionistas extranjeros cuentan ya con la posibilidad de establecer nuevos negocios, con 100% de propiedad en actividades económicas llamadas 'no restringidas'. En su conjunto, éstas representan aproximadamente 66% del PIB, e incluyen alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestido, piel, productos de madera y de papel, restaurantes, hoteles y comercio.<sup>233</sup>

Las reformas de 1989 permiten también a los extranjeros efectuar inversiones de cartera en activos mexicanos, a través de fondos fiduciarios que tienen una duración de 30 años. Estos fideicomisos tienen facultades para adquirir y mantener acciones de empresas mexicanas, de series especiales designadas como 'N' o neutras. Estas acciones otorgan a los inversionistas extranjeros los mismos derechos patrimoniales de los inversionistas nacionales, pero no los mismos derechos de votos. Se suponía que este esquema permitiría que las compañías mexicanas contaran con la oportunidad de allegarse recursos adicionales de capital.

Sin embargo, uno de los factores más especulativos y volátiles es la inversión extranjera, que invierte en instrumentos y acciones de la Bolsa de Valores. Ésta se ha convertido en un factor de crecimiento económico, pero también de

<sup>232</sup> Aspe Armella, Pedro. Op. cit. p. 144.

<sup>233</sup> Adicionalmente, para éstos se ha eliminado el requisito de presentar sus proyectos para revisión formal y aprobación por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). La aprobación es automática, al momento de inscribir el proyecto en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, siempre y cuando se cumpla con los siguientes criterios: a) Que la inversión en activos fijos al inicio de las operaciones, no sobrepasen el equivalente en pesos de 100 millones de dólares estadounidense; b) Que los proyectos industriales se ubiquen fuera de las tres grandes zonas metropolitanas de México: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; c) Que la compañía mantenga un saldo positivo global en divisas durante los primeros tres años de operación; d) Que la inversión propicie la creación de empleos y la capacitación de mano de obra y e) Que el proyecto utilice tecnología que permita la protección del medio ambiente.

desestabilización política. Cuando José Córdoba se presentó en la reunión anual de la Bolsa Mexicana de Valores en 1991, para exponer la situación de la economía mexicana, indicó que México requeriría de 15,000 millones de dólares anuales de ahorro externo durante los próximos diez años, para mantener la estrategia neoliberal.<sup>234</sup>

Al respecto, el déficit viene creciendo estrepitosamente; en 1992 se requerían alrededor de 20,000 millones de dólares de ahorro para equilibrar nuestra balanza de pagos. Aunque fluyera al país dicha cantidad durante los próximos años, la vulnerabilidad externa del modelo neoliberal no desaparece en el mediano y largo plazo.

### 3.2.7. La privatización de las empresas públicas

En la reforma económica destacan dos procesos fundamentales: la privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas es conveniente recordar que al final del año 1982, el universo paraestatal contaba con 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5% durante el régimen salinista.<sup>235</sup> En el cuadro no. 3.1 se establece el proceso de privatización en México de 1988 a 1991.

**Cuadro No. 3.1**  
**PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**

Tipo de privatización	Del 1o. dic. de 1982 al 30 nov. de 1988	Del 1o. dic. de 1988 al 1o. noviembre de 1991	TOTAL
Concluido	595	310	905
Liquidación	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360
En proceso			87
Sector paraestatal en 1982			1155
Sector paraestatal en 1991			239

Fuente: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del tamaño del sector paraestatal en 1991 incluye el efecto de la creación de nuevas entidades paraestatales. Tomado de: Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993. p. 184.

<sup>234</sup> Calva, José Luis. Op. cit. p. 101.

<sup>235</sup> Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. "El proceso de desincorporación en México". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 25.

En cuanto al monto obtenido por la privatización, los resultados fueron: durante el período comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, el gobierno obtuvo ingresos por el orden de \$1.5 billones de pesos, en tanto que para el período que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992, las entidades privatizadas fueron 155 y los ingresos sumaron \$64.914 billones de pesos. Incluso, sólo por la privatización bancaria comercial, los ingresos ascendieron a \$37.856 billones de pesos y los restantes \$27.058 billones de viejos pesos fueron por concepto de 66 operaciones, que corresponden a la venta de activos y unidades industriales, así como a empresas de participación estatal minoritaria.<sup>236</sup>

Asimismo, el impacto de la privatización en el sector público muestra los alcances obtenidos en esa materia, al reducir su importancia en términos del empleo y producción total. En 1989, la participación de las empresas paraestatales ha descendido de casi 25% en 1983 a menos de 16%. Es probable que esta cifra sea mucho menor en la actualidad, dado que los servicios bancarios por sí solos representan casi 2% del PIB. Por lo que respecta al empleo, el número de personas que trabajan en las compañías privatizadas es mayor a 200 mil, lo cual representa aproximadamente 20% de la ocupación total, en el sector paraestatal, en 1983 (y casi 10% de la ocupación total de la economía). Esta cifra se aproxima a 250 mil, conforme ha concluido el proceso de privatización bancaria.<sup>237</sup>

Otro punto de vista sostiene que el proceso de privatización iniciado en el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensifica y amplía en la administración del Presidente Salinas de Gortari, propiciando mediante esta vía el desmantelamiento del Estado de Bienestar (*Welfare State*) y el surgimiento del Estado neoliberal.<sup>238</sup> El estudio de la privatización mexicana, resulta fundamental para la estrategia gubernamental de la Reforma del Estado, y para analizar los alcances y limitaciones logrados en cada reforma.

No obstante el fervor privatizador, su contribución real al saneamiento de las finanzas públicas fue imperceptible: 1) porque se vendieron empresas económicamente sanas, que operaban con números negros y que no constituían una carga para el fisco; 2) porque en su mayoría se vendieron a precios bajos para el beneficio de los empresarios privados, mucho de ellos sacadólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal.<sup>239</sup> El problema primordial de la privatización mexicana estriba en que no incide realmente en el fomento de la inversión privada; al contrario, la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se ha realizado para favorecer y colocar a grupos oligopólicos y magnates mexicanos en la lista de los más ricos del mundo.

---

<sup>236</sup> *Ibid.* p. 47-48.

<sup>237</sup> Aspe Armella, Pedro. *Op. cit.* p. 183.

<sup>238</sup> Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

<sup>239</sup> Calva, José Luis. *Op. cit.* p. 103-104.

Por otra parte, una breve evaluación del neoliberalismo en México arroja que: se suscitó una revuelta armada en Chiapas (apenas a unas horas de que entrará en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte); inseguridad pública; desempleo abierto y subempleo hacia niveles sin precedente; violencia electoral, marchas y protestas; el asesinato de Luis Donald Colosio (candidato a la presidencia por el PRI) y de Francisco Ruiz Massieu (Secretario General del PRI).<sup>240</sup>

La reforma económica con el avance logrado en los términos ya descritos, permitió continuar con la reforma política, hacer viable la reforma social (particularmente Solidaridad) e impulsar la reforma ideológica del Estado, los avances en materia administrativa y los cambios constitucionales en la Carta Magna, lo que demuestra la importancia de esta reforma sobre las otras. Es decir, la reforma económica permite hacer viable y real cualquier Reforma del Estado, por lo que el alcance o limitación de la misma, depende de los resultados obtenidos en materia económica. Los siete elementos referidos en la reforma económica resultan fundamentales para comprender, en qué medida el rol del Estado ha cambiado no sólo en su concepción ideológica, sino en su práctica y en su funcionamiento actual.

### 3.3 Reforma política

Por lo que respecta al plano político, un sector de la oposición en México plantea la tesis de la *transición democrática*, que aunque tiene aspectos comunes con la Reforma del Estado se opone a ésta diametralmente, ya que la transición democrática presupone el fin del partido único o de Estado y la caída del presidencialismo como base del sistema político.

La llegada al poder de Carlos Salinas estuvo marcada por una cerrada lucha electoral y la ilegitimidad de la elección presidencial de 1988 sostenida por los partidos de oposición. Hay que recordar que de acuerdo con la polémica de la validez de las cifras dadas a conocer por los órganos oficiales del gobierno, el PRI, con Salinas de Gortari, obtuvo el 50.74%; en segundo lugar quedó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del FDN-Partido Mexicano Socialista, con el 31.06%; y en tercer lugar, Manuel J. Clouthier, abanderado del PAN, con el 16.81%.<sup>241</sup>

<sup>240</sup> Ortiz Wadgyr, Arturo. Op. cit. pp. 141-148.

<sup>241</sup> Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?, en *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 16, julio-diciembre 1988, p. 23-24. Estos autores señalan que Salinas de Gortari obtuvo como aspirante a la presidencia del PRI el menor porcentaje en lo que va de su historia (37% menos que López Mateos, 33% menos que Echeverría, 37% por abajo de los sufragios alcanzados por López Portillo y 185% con respecto a los obtenidos por Miguel de la Madrid). Por su parte, Cárdenas Solórzano consiguió el puntaje más alto que en elección presidencial alguna haya logrado un aspirante de la oposición (14% más que su contrincante del PAN, Manuel Clouthier, y 23% más de los votos conseguidos por los candidatos presidenciales de la izquierda en 1982). Mientras Manuel J. Clouthier, con el 16.81% conquistado, estuvo por arriba en poco más de 6% a lo obtenido por el PAN en 1964, en casi 3% a los resultados de 1970 y en 1% a lo alcanzado en 1982. En 1976 el PAN no presentó candidato presidencial por divisiones internas.

Los resultados de esa elección fueron determinantes para las reformas llevadas a cabo por Carlos Salinas, porque tenían el propósito de lograr legitimidad y credibilidad ciudadana.<sup>242</sup> En la Cámara de Diputados la conformación fue plural de acuerdo a las tendencias electorales. El PRI obtuvo el 51.93% de la votación para diputados de mayoría, consiguiendo 234 curules uninominales y, por el principio de representación proporcional, después de que tres legisladores del Frente se pasaron a sus filas, obtuvo el 52.6%, con un total de 263 diputados.

El FDN-PMS consiguió (aunque las elecciones para conformar el Poder Legislativo se presentó dividido en diversas combinaciones) el 29.13% de los votos para diputados de mayoría, obteniendo 28 curules uninominales, 108 por el principio de representación proporcional, sumando en total de 136 legisladores de la Cámara de Diputados (el 27.2% de todos los miembros). Finalmente el PAN alcanzó el 18.08% en el cómputo uninominal, consiguiendo 38 curules de mayoría -el más alto número de diputados por el principio de mayoría, que haya logrado en la historia electoral nacional posrevolucionaria- y 63 representación proporcional (también la cifra más alta de diputados por este principio obtenida por cualquier partido opositor desde que se estableció la proporcionalidad con la Reforma Política de 1977), sumando en conjunto 101 diputados (el 20.2% del total).

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, por primera vez en ella participó la oposición, representada por el Frente Democrático Nacional, el cual conquistó las senadurías del Distrito Federal y de Michoacán (4 escaños, el 6.25% del total) frente a las 60, conseguidas por el PRI (93.75%).<sup>243</sup>

Para el régimen gobernante, no existe la necesidad de argumentar la tesis de la transición democrática, en virtud de que existen partidos políticos, elecciones, legalidad (no legitimidad) y los ordenamientos electorales necesarios para consolidar el sistema político. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE), se produce la oferta política del régimen. Recientemente, la apertura del Senado de la República, la abrogación de la cláusula de «governabilidad», entre otras medidas, ha impulsado avances graduales en la democracia. La democracia ha sido un proceso perfectible e inacabado, que responde a necesidades histórico-políticas del grupo gobernante.<sup>244</sup>

En las elecciones federales intermedias del 18 de agosto de 1991, participaron 10

<sup>242</sup> *Ibid.* p. 25. En conjunto tenemos que el FDN-PMS y el PAN representan el 47.4% del total de votos y que contaría con una presencia en conjunto de 237 diputados, frente a los 263 (52.6%) del PRI.

<sup>243</sup> La oposición veía a las elecciones de 1988 como un paso a la transición democrática, es decir al tránsito de un régimen presidencialista a uno presidencial (algunos autores han hablado del paso de un presidencialismo absoluto, uno democrático o de un presidencialismo exacerbado a una presidencia acotada) contrapesado por legislativo fuerte autónomo y propósito; y por el otro, el de superar el sistema de partido dominante hegemónico, que representa la existencia en nuestro país de un partido en el poder, que es al mismo tiempo un partido de Estado.

<sup>244</sup> El poder político del México posrevolucionario se estructuró con base en un Estado nacional, que adoptó la modalidad de Estado ampliado o de capitalismo reformado derivado de su configuración como un Estado social constitucional y un sistema político de tipo populista-corporativo.

partidos políticos.<sup>245</sup> Entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991 se celebraron 31 elecciones en 26 entidades de la República, en las cuales el PRI obtuvo el 65.3% de los votos y más del 90% de todos los puestos en disputa; el PAN, el 14.7%; el PRD, el 10% y los otros partidos, el 10% restante. De acuerdo a estos datos, encontramos ya la restauración electoral del PRI y del subsistema del Partido dominante hegemónico, por la vía de la "vuelta del carro casi completo". Ver cuadros 3.2 y 3.3.

**CUADRO 3.2**  
VOTACIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA POR PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS UNINOMINALES, NÚMERO DE CURULES Y PORCENTAJE EN EL CONGRESO

PARTIDO	V. ABSOLUTA	V. RELATIVA (%)	MAYORÍA RELATIVA %	REP. PROPORCIONAL	TOTAL	% DE LA CÁMARA (%)
PRI	14 117 451	61.47	290	30	320	64
PAN	4 071 031	17.72	10	79	89	17.8
PRD	1 898 208	8.26	0	40	40	8.0
PFCRN	1 000 585	4.35	0	23	23	4.6
PARM	492 876	2.14	0	15	15	3.0
PPS	412 332	1.79	0	12	12	2.4
PEM	330 799	1.44	0	0	0	0
PT	261 260	1.13	0	0	0	0
PDM	249 070	1.08	0	0	0	0
PRT	136 751	0.59	0	0	0	0

Fuente: Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", Op. cit. p. 36.

Por lo que se refiere a los comicios de Senadores los resultados son evidentes, 31 senadurías para el PRI y 1 para el PAN.

**Cuadro No.3.3**  
ELECCIÓN DE SENADORES PORCENTAJE Y ESCAÑOS POR PARTIDO

PARTIDO	PORCENTAJE (%)	ESCAÑOS
PRI	61.48	31
PAN	17.69	1
PRD	3.79	
PPS	0.43	
PRD-PPS (COALICIÓN)	4.81	
PFCRN	5.19	
PARM	2.15	
PEM	1.41	
PDM	1.21	
PT	1.08	
PRT	0.68	

Fuente: Ibid.

<sup>245</sup> Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", en *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 44, noviembre-diciembre 1991, p. 35-36. El PRI (fundado en marzo de 1929; según sus estadísticas cuenta con 9.5 millones de afiliados), el PAN (fundado en septiembre de 1939 y que decía contar con 67 mil miembros), el PRD (fundado en mayo de 1989 y que señala afiliar a 1.700 mil personas), el PFCRN (fundado como PST en mayo de 1975 y que cambió a Frente Cardenista en noviembre de 1987), el PPS (fundado como PP en junio de 1944 y como Popular Socialista en octubre de 1960), el PARM (fundado en 1954; perdió su registro en 1982 y lo recuperó en 1985), el PDM (fundado en 1972, cuarta expresión partidaria del sinarquismo, después del Partido Fuerza Popular, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Nacionalista Mexicano; perdió su registro en 1988 y lo recuperó como definitivo en mayo de 1990); estos siete partidos contaban con registro condicionado; el PRT (fundado en septiembre de 1976, el cual perdió su registro en 1988), el Partido del Trabajo (fundado en diciembre de 1990 y que obtuvo su reconocimiento legal en enero de 1991) y el Partido Ecologista de México (fundado en 1987 y que dice contar con 33 mil gentes repartidas en 22 estados; registrado en febrero de 1991).

Estas elecciones no muestran tanto una reforma política, sino la profundización de una modernización autoritaria que es pródiga en la apertura económica, pero limitada en lo que a competitividad equitativa, posibilidad en la alternancia del poder y pluralismo efectivo se refiere.<sup>246</sup>

Las condicionantes de la reforma política, para que se constituya en un ensanchamiento democrático en el país, son dos factores determinantes en la formación del poder político de México: *el presidencialismo y el partido único o partido de Estado (PRI)*.

Sin embargo, la Reforma del Estado no sólo ha pretendido modificar estos factores, si no que los ha incrementado orgánicamente ya que a través del Programa Nacional de Solidaridad se ha fortalecido la figura del Presidente de la República y, al mismo tiempo, ha permitido incrementar el nivel de votantes a favor del PRI. La separación Gobierno-PRI pareciera lejana y poco viable de llevarse a cabo, toda vez que constituye una fórmula histórica que permite conservar el poder en México. Considero que una auténtica Reforma del Estado debería transformar y modificar estos factores políticos, pero por otra parte, resultaría su antítesis, ya que sin ellos podría provocar su propio sepelio.

Enrique González Pedrero señala que para llevar a cabo una auténtica participación democrática de la reforma política, la lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros: 1) el sistema de partidos; 2) la división efectiva de los poderes; 3) los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados de la federación, es decir, un auténtico federalismo; y 4) el amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de asociación y la libertad de expresión. Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales, pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas.<sup>247</sup>

<sup>246</sup> El PRI en estas elecciones federales intermedias se sirvió con la cuchara grande: conquistó 31 de las 32 senadurías (sólo perdió la de Baja California), con lo que para la LV Legislatura contó con 61 escaños senatoriales; obtuvo 290 curules de mayoría relativa y entre 30 ó 31 diputados plurinominales, con lo que alcanza una suma de 320 ó 321 posiciones en la Cámara de Diputados. Triunfó en los 40 Distritos de Mayoría del DF para la II Asamblea del Distrito Federal. Ganó en las 7 gubernaturas, aunque con a renuncia de Ramón Aguirre Velázquez en Guanajuato, fueron 6 los priistas que alcanzaron una gubernatura. Obtuvo 206 municipios y 59 diputados locales. Por otra parte, los 4.092,123 sufragios que alcanzó el PAN en los comicios para senadores, representa un incremento del 11.2% con respecto a los que obtuvo en 1982, y del 24.9% en relación con los logrados en 1988. De manera semejante, los 4.071,031 votos depositados en su favor en los comicios para diputados federales significaron un avance del 49.2% del logrado en 1985, y del 25.5% con respecto a 1988. El PAN obtuvo una votación de 652,385 votos en la elección de la II Asamblea del D.F. lo que le permite contar con 10 asambleas plurinominales. Carlos Medina fue el segundo panista que ocupara una gubernatura, en Guanajuato, en Guanajuato. El Partido de la Revolución Democrática alcanzó en los 25 Estados en que hubo elecciones entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991, 840,376 sufragios (9.24% total), en esos mismos estados, el 18 de agosto de 1991 logró 1.259,592 de votos (aunque el porcentaje descendiera a 8.64%). Ahora bien si se le toma como el pretendido Partido que nació el 6 de julio de 1988, como heredero directo del neocardenismo, el PRD sufrió una pérdida de más de 4 millones de sufragios con respecto a lo conseguido por el FDN, tres años atrás, pero si se le compara con sus antecesores directos (PCM-PSUM-PMS), el Partido del Sol logra un incremento absoluto de casi un millón de votos sobre la votación más alta, que se obtuvo en 1982, y más que duplicó el porcentaje más alto conseguido en el pasado, que fue en 1979.

<sup>247</sup> González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En Nexos, No. 146, febrero de 1990, p. 49.



En suma, la propuesta gubernamental no rompe con estos factores, por lo que se considera a la reforma política como limitada y sujeta a los resultados que se obtengan de la reforma económica. El fortalecimiento de la economía nacional y el nivel alcanzado en esta materia sugiere que los alcances de la reforma política no serán sustanciales, ya que el grado de aceptación del programa económico no requirió mayor legitimidad política.

### 3.3.1 Reforma del Partido Revolucionario Institucional

Hemos señalado la importancia que tiene dentro de la Reforma del Estado salinista, la reestructuración y reforma dentro del propio partido en el poder (PRI). Incluso, ésta se liga a la reforma política iniciada en la presente administración, por lo que su avance y desarrollo depende en gran medida de lo que el Partido Revolucionario Institucional pueda lograr en su proceso de reorganización y reestructuración interna.<sup>248</sup>

La Reforma del Estado que propuso Salinas constituyó una verdadera reinterpretación -desde la perspectiva neoconservadora- del sentido de la historia mexicana del último siglo, con respecto a aquélla que había sido la hegemónica en el discurso oficial. Esta reforma se produjo fundamentalmente en el ámbito político-económico del Estado, esto es, en la naturaleza de la intervención estatal, con el paso de un Estado social constitucional a otro de corte neoliberal.<sup>249</sup>

La reforma del PRI es un componente básico de la reforma política. La década de los ochenta fue testigo de una crisis de hegemonía del partido en el poder, la que junto a la crisis de credibilidad en la figura presidencial y del sistema de partidos, articulados a su vez con la crisis fiscal del Estado y la de productividad de la economía, se tradujeron en un debilitamiento extremo del consenso, en el agravamiento de los déficits de legitimidad del sistema, todo lo cual amenazó llevar a una situación de ingobernabilidad en el régimen gobernante.

Las directrices de la reestructuración política y organizativa del PRI quedaron trazadas en el discurso que pronunció Carlos Salinas de Gortari en el 61 aniversario del Revolucionario Institucional (4 de marzo de 1990). La propuesta de recambio se orientó en seis direcciones principales:<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> En la XVI Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional en Aguascalientes, llevada a cabo el día 30 de marzo de 1993, el Presidente Salinas de Gortari afirmaba que: «El partido se decidió por su reforma para construir nuevas bases populares, para incorporar a la nueva sociedad, que ha nacido de su propia transformación. En las decisiones que ustedes han tomado está el perfil del partido del próximo siglo y en el trabajo político que siga, su plena realización.

<sup>249</sup> Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". En *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, No. 39 enero-febrero de 1991, p. 27.

<sup>250</sup> *Ibid.* p. 28.

- 1) La democratización del proceso interno de selección de dirigentes partidarios y de candidatos a puestos de representación popular;
- 2) el reconocimiento de las corrientes existentes al interior de la organización, que haga posible tanto su expresión, como su participación en la acción política y la dirección del partido;
- 3) clarificar el origen de los recursos de la organización y establecer un manejo transparente en su utilización;
- 4) descentralizar la toma de decisiones y la organización del PRI, con libertad para los miembros de los estados y municipios, frente a las autoridades locales y a la dirección centralizada;
- 5) promover una nueva cultura política para la cual se hace necesaria la creación de una escuela de cuadros; y
- 6) la constitución de un órgano colegiado de deliberación permanente, que recoja la diversidad regional y de posiciones para la dirección ideológica y la conducción política del partido.

Uno de los primeros intentos fue la creación de los Comités de Base y Solidaridad Campesina de la CNC -a partir de su XVII Congreso en agosto de 1989- que buscaba dotar a esa organización de una mayor capacidad política. Otro fue el caso de la FESEBES que constituye el modelo de reorganización sindical y de liderazgo obrero que promovió el salinismo. En el sector popular se llevó a cabo el intento más profundo, hasta ahora, de recomposición política y organizativa, la cual se produjo en el marco de la XI Asamblea Nacional de la CNOP -celebrada del 24 al 26 de septiembre de 1990, a escasas tres semanas de concluida la XIV Asamblea del PRI- que adoptó los cambios de nombre: Unión de Enlace Ciudadano (UNE), así como su recomposición organizativa. Por lo que toca a los empresarios en el PRI destaca la creación -pasajera- de la Comisión de Financiamiento y Consolidación Patrimonial del partido en el Distrito Federal, constituida a finales de 1987 y que cubrió parte de los gastos de la campaña presidencial de Salinas de Gortari; contando entre sus miembros a prominentes empresarios como Claudio X. González, Carlos Slim, Ángel Borja Navarrete y otros.<sup>251</sup>

En el plano de la elaboración ideológica, de la planeación estratégica y de la reflexión intelectual que apuntalaron el proyecto modernizador del salinismo, se formó el Grupo de Prospectiva y Proyecto Nacional, el cual reunió a 100 personas de los ámbitos político, de la administración pública, de la academia, de la ciencia, del arte y de los medios masivos de difusión, coordinados por Abraham Talavera -último director del IEPES- y por Fausto Alzati (como director ejecutivo). Su medio de difusión fue la revista *Examen*, que constituye la expresión del nuevo pensamiento modernizador.

---

<sup>251</sup> Los cambios fueron: de lema, "Ciudadanos en Movimiento"; de concepción orgánica: Frente de Ciudadanos y Organizaciones; de estructura: cinco movimientos: sindical, gremial, de profesionistas, técnicos e intelectuales, urbano y de ciudadanos; de documentos; de definición estratégica del ámbito de acción: en lo social, el barrio y la colonia; en lo cívico-político, el distrito y el municipio; de procedimiento de elección del dirigente del sector a través del voto directo y secreto de los delegados en el caso de más de un postulante, elección que resultó en el triunfo de Silvia Hernández sobre José Aguilar Alcerreca. *Ibidem*.

La reformulación ideológica del PRI y su proceso de reestructuración político-organizativa encontraron su carta de naturalización y el impulso para la profundización de sus objetivos, trabajos y resoluciones del máximo evento: la Asamblea Nacional en su XIV edición. En total asistieron a la XIV Asamblea Nacional, 9 mil 587 delegados, de un total de 8 millones 458 mil 538 afiliados agrupados en 42 mil 270 comités seccionales.<sup>252</sup>

Entre los resultados más relevantes de la XIV Asamblea Nacional se encuentran las modificaciones estatutarias. En esta materia se acordaron 48 reformas que en los nuevos documentos incorporaron 27 modificaciones básicas que cambian 77 artículos, al mismo tiempo que en su nueva presentación los estatutos se reducen de 214 a 187 artículos con cuatro transitorios.<sup>253</sup>

En cuanto a los aspectos ideológicos y políticos abordados en la XIV Asamblea, fue patente la contradicción de los trabajos realizados en Querétaro con los de Tlaxcala, es decir, la reivindicación de la herencia revolucionaria como sustento doctrinario y el intento de introducir una versión de liberalismo social que no es otra cosa que neoliberalismo económico. Este forcejeo ideológico en el que importantes sectores pusieron de manifiesto el nacionalismo revolucionario, significó entonces una derrota táctica de la corriente tecnocrática de los reformistas y sus cuadros dirigentes del Comité Ejecutivo Nacional por llevar la reformulación ideológica del partido hasta su cambio de nombre, lema y referentes de identidad.<sup>254</sup>

Una vez concluida la XIV Asamblea, el proceso de reforma priísta se dio en tres etapas; la primera, con la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional; la segunda, se produjo el 29 de noviembre de 1990, con la presentación de los nuevos documentos del PRI; y la tercera, con la constitución del Consejo Político Nacional, el 3 de enero de 1991. Los alcances esperados en la reforma interna del PRI no fueron los esperados por el régimen gobernante, que esperaba un nuevo perfil ideológico de su partido.

---

<sup>252</sup> Los temas centrales planteados para discutirse fueron: a) la reorganización democrática, b) la elección democrática de candidatos, c) la autonomía y descentralización de las decisiones al interior del partido, d) el financiamiento, e) la solidaridad nacional, f) el fortalecimiento de la soberanía, g) la nueva cultura política, h) la política electoral, e i) la política económica. Las discusiones se dieron en las mesas de Declaración de Principios (coordinada por Socorro Díaz y cuya sede fue Querétaro), la de Programa de Acción (encabezada por José Carreño Carlón en Oaxtepec), la de Estatutos (bajo la responsabilidad de Jesús Salazar Toledano, que trabajó en Puebla) y la de Modernización (encargada a Abraham Talavera en Tlaxcala).

<sup>253</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>254</sup> Hay que señalar que el fracaso no fue completo, ya que se introdujeron cambios en la Declaración de Principios, como en el Programa de Acción, elementos ideológicos sustantivos a partir de los cuales se quiere llevar a cabo la reinterpretación de nuestra historia, como la inclusión del concepto de Solidaridad y la sustitución del principio de nacionalismo revolucionario por una suerte de humanismo ambiguo.

### 3.3.2 Reforma del Distrito Federal

Otra reforma importante dentro de la reforma política fue la relativa al Distrito Federal. Existe una interrelación entre la reforma del Distrito Federal y la Reforma del Estado. Debido a que la transformación estructural del gobierno de la Ciudad de México se considera como un proyecto indispensable para la conformación de una nueva relación entre centro y periferia, el cual busca descentralizar gradualmente la toma de decisiones promoviendo una participación ciudadana con capacidad de organizarse por sí misma y con mayor presencia de la ciudadanía en el manejo de los recursos con que cuenta el Distrito Federal.

El centro de la discusión en torno a la reforma del Distrito Federal es el relativo al mandato constitucional que le fue conferido a la capital del país. Este mandato tuvo en su momento el papel de unificar la vida política de la nación, mediante una estructura de gobierno centralizado que garantizó la estabilidad político-social del México posrevolucionario. Sin embargo, los profundos cambios que ha sufrido el país en las últimas décadas obligaron a sustentar la necesidad de una reforma del Distrito Federal que modifique la centralización política y administrativa prevaleciente.

Un primer elemento previo a la reforma fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 10 de agosto de 1987, como instrumento para responder a demandas específicas, propiciar la participación ciudadana y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearón los desajustes de la crisis y la estructura administrativa existente. A partir de los planteamientos de la reforma del Distrito Federal en 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha obtenido el carácter de órgano legislativo, debido a que ha venido integrando objetivos de gobierno para conformar y aplicar una función legislativa en el Distrito Federal en los términos que establece el artículo 122 constitucional, que redundan en la ampliación de sus atribuciones para su intervención en los asuntos de la Ciudad de México.<sup>255</sup>

Aunque hubo variaciones en los resultados del Plebiscito del 21 de marzo de 1992, lo relevante fue observar que la ciudadanía, preocupada y consciente de los problemas y los cambios que requiere la ciudad de México, expresaron su voto a favor de un congreso local, la elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y la creación del estado treinta y dos. El resultado de la inquietud ciudadana y de los partidos políticos en el Distrito Federal fue que a partir de 1993 hubiera un cambio considerable en la fórmula democrática de sus autoridades. Una reforma política con la cual pudiera contar con el pleno derecho constitucional en la elección de sus representantes.

---

<sup>255</sup> Robles Arenas Migoni, Jorge. **Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal.** Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, p. 48.

A mediados del mes de abril de 1993, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, presentó la propuesta del gobierno federal para la democratización de la capital ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en sus puntos esenciales sostiene: que la Asamblea se convierta en un órgano de representación y de gestión, facultada como órgano legislativo; que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; que se establezcan Consejeros Ciudadanos electos; que los delegados aumenten su autonomía y exista un mayor grado de descentralización de funciones; y que se dé paso a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esta propuesta prevaleció en la mayoría de sus términos, y aunque hubo avances en la vida democrática de la Ciudad de México, los asuntos pendientes de la agenda fueron con mucho los más trascendentales y definitivos. La reforma política del Distrito Federal quedó mutilada, por lo que se requiere de una profunda reforma que sustituya las condiciones prevalecientes del actual sistema autoritario de la capital, que permita la recuperación plena de los derechos políticos de los capitalinos.

### 3.4 Reforma social

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue iniciado el 2 de diciembre de 1988. Era el segundo día de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y en la práctica representó el primer acto oficial de su administración. Los avances de la política económica permitieron la recuperación del crecimiento del gasto social. Éste pasó del 33% del presupuesto federal en 1988 a 51.4% en 1992. Aún más significativo resultó el incremento de los recursos que se destinó a Solidaridad, los que pasaron de 2.31 billones de pesos en 1989 a 10.86 billones en 1992. El gasto de Solidaridad representó en ese mismo año el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destina al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.<sup>256</sup>

"Solidaridad se definió como parte integrante de la reforma política para ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público. Solidaridad es, de esta manera, algo más que recursos; es, cada vez más, parte integrante de un forma de gobierno, de una política de Estado".<sup>257</sup>

De esta manera, el efecto compensatorio de la privatización y del desmantelamiento del Estado de Bienestar, resulta ser el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Con los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas, éstos se canalizan a servicios básicos (agua, luz, servicios urbanos), empresas de solidaridad (cooperativas, etc.) lo que permitió un combate a la pobreza directa.

<sup>256</sup> Rojas Gutiérrez, Carlos. *Op. cit.* p. 170.

<sup>257</sup> *Ibid.* p. 174.

Los resultados fueron relevantes <sup>258</sup> según Solidaridad:

- Se integraron 13 millones de habitantes que no contaban con energía eléctrica.
- Se proporcionó agua potable a 11 millones más de usuarios y el alcantarillado beneficia a 8.5 millones de personas que carecían de él.
- Se pavimentaron 3,200 kilómetros de calles y avenidas.
- Se entregaron más de 1,500,000 escrituras para dar seguridad al patrimonio de igual número de familias.
- La cobertura de salud se amplió incorporando a 7.5 millones de mexicanos que antes no recibían atención médica.
- Más de 70,000 escuelas fueron reparadas y equipadas.
- Se otorgaron 550,000 becas a jóvenes pasantes que realizaron servicio social en proyectos de desarrollo comunitario.
- Niños en Solidaridad canalizó 500,000 becas a escolares para la continuación de su instrucción primaria.
- Los Fondos Municipales de Solidaridad ampliaron su cobertura en 1992 a 2096 ayuntamientos y llevando a cabo 63,389 obras y proyectos.

Sin embargo, Solidaridad obtuvo algunos otros resultados no formales en su *agenda oculta*, como son los siguientes: fortalecimiento de la figura presidencial (presidencialismo), votos al partido en el poder (PRI), una excesiva centralización política y administrativa, legitimidad política y estabilidad social, entre otros. En esa medida, el Programa no solo logró los efectos sociales deseados, sino también políticos, electorales e ideológicos, al fortalecer la figura del Presidente y canalizar los recursos fiscales a los estados y municipios donde se requerían para fortalecer la imagen del partido en el poder.

En lo relativo a la reforma social destacan, entre otros aspectos, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las modificaciones al IMSS y al INFONAVIT, la creación con rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la conformación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Indígena y el Registro Agrario Nacional, entre otros.

Los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica y el de Elevación de la Productividad y la Calidad han tenido efectos específicos en el ámbito educativo y laboral. Estos acuerdos han significado cambios radicales que inciden en la relación del Estado con la sociedad.

La reforma social contribuye enormemente en la legitimidad del régimen y sirve como efecto de compensación ante las repercusiones del programa económico de corte neoliberal. Las experiencias de Venezuela, Brasil y Perú demuestran que la permanencia de un gobierno con tendencias neoliberales requiere necesariamente de un fuerte y consolidado aparato bienestarista, como el mexicano.

---

<sup>258</sup> *Ibid.* p. 177.

### 3.5 Reforma administrativa

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos.<sup>259</sup> El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), lo que redujo el aparato burocrático y, al mismo tiempo, buscaba dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>260</sup>

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública (SEP) absorbe los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades a nivel regional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) redefinió su estructura acorde con la ampliación de sus funciones debido a la apertura comercial internacional.

Para apoyar la modernización en el agro mexicano, fue necesario llevar a cabo la reorganización de dicho sector; creándose la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Por su parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) procedió a redimensionar su estructura funcional con motivo de la privatización de las empresas públicas bajo su coordinación y de los cambios generados en el sector energético y en Petróleos Mexicanos.

En esta administración fueron creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. Cabe destacar en este ámbito la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos cambios de racionalización orgánica llevados a cabo en la Administración Pública Federal demuestran la tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental en órganos, funciones, atribuciones y personal.

El redimensionamiento de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente: a lo largo del período 1988-1992 existe una reducción de 60 410 plazas, lo que representa una disminución del 4.3%, con relación al total de la estructura

---

<sup>259</sup> Hay que recordar que uno de los indicadores del comportamiento reciente de la economía nacional es la participación del Estado en la economía, la cual ha pasado a representar del 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% en 1982. Esto quiere decir que en el curso de tan sólo diez años, el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país.

<sup>260</sup> Sacristán Ruiz, Carlos. «La reestructuración del sistema burocrático». En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 237-238.

ocupacional del gobierno federal.<sup>261</sup> Sin embargo, ello no permite demostrar que nos encontremos frente a una reforma administrativa deliberada; en todo caso, es un proceso de adecuación y adaptación administrativa a las nuevas condiciones cambiantes del mundo moderno.

Cabe destacar que para el anterior gobierno, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, fue el principal instrumento para "...la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".<sup>262</sup>

Al concluir el sueño de la administración de la abundancia, se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y urgente. Se buscó su simplificación, privatización y achicamiento, en lugar de pretender su profesionalización para lograr una racionalidad administrativa. Esta aspiración forma parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.<sup>263</sup>

Ante el cuestionamiento del tamaño deseable del Estado, González Pedrero señalaba que no tenía respuesta numérica o técnica, era cuestión de una "definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual (...) ¿Qué tan grande debe ser el Estado (...)? La respuesta más subjetiva pero quizá más controlable con la realidad de todos los días sería la siguiente: un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha cada vez más veloz hacia la justicia social".<sup>264</sup>

En relación al volumen del empleo del sector público, Espinoza Valle <sup>265</sup> establece que parece no haber sufrido modificaciones, más aún, se ha incrementado, pues al finalizar 1991 el número de empleados de la administración pública habría aumentado en un 0.9% -12 mil 430 plazas-, con respecto al año anterior.

---

<sup>261</sup> *Ibid.* p. 240. Este proceso ha permitido que pueda llevarse a cabo un crecimiento en los sectores siguientes: 1) educativo, un incremento de 73 520 plazas, lo que implica un crecimiento del 9.4% durante el período 1988-1992; 2) salud, un incremento de 30 333 plazas, que significa un aumento del 28.3% respecto de su plantilla original de 1988; 3) seguridad nacional e impartición de justicia, se han incrementado en 28 244 plazas, que representa el 13.9% sobre el número existente en 1988.

<sup>262</sup> Vázquez Cano, Luis Ignacio. «La simplificación administrativa». En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 209. Como resultado del mencionado Programa de Simplificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989, al año de 1992, se han realizado 1823 acciones que han redundado en la agilización de los trámites gubernamentales, así como el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades federales.

<sup>263</sup> Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 146.

<sup>264</sup> González Pedrero, Enrique. *Op. cit.* p. 48-49.

<sup>265</sup> Espinoza Valle, Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p. 61-62.



En primer lugar, la Reforma del Estado se concentró básicamente en el redimensionamiento del sector paraestatal. Es en ese sector donde ha habido una drástica reducción de personal, sobre todo en aquellas empresas que han sido liquidadas. Un claro ejemplo lo constituye el de Fundidora de Monterrey, S.A. (FUMOSA), donde se rescindió el contrato de 10 mil trabajadores. En segundo lugar, la reducción de personal del gobierno central afectó al trabajo de confianza, observándose como contrapartida un incremento de personal de base; a nivel de las dependencias algunas Secretarías de Estado redujeron personal con la supresión de programas y áreas de trabajo, pero un buen número de sus empleados fueron reubicados, las que además contrataron nuevo personal. Este es el caso de aquéllas que se ubican en los sectores definidos como estratégicos: educación, salud y seguridad nacional. Además, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó de manera importante al aumento del empleo gubernamental.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la Reforma del Estado ha propiciado un menor Estado y un mayor presidencialismo.<sup>266</sup> La Reforma del Estado no ha afectado significativamente las formas de articulación de la ciudadanía con la institucionalización estatal. El Estado no ha abdicado de su posición central en la conducción nacional, pero la ha disminuido en ciertos sectores económicos.

Omar Guerrero señala que una alternativa para la Reforma del Estado en el ámbito administrativo hubiera sido la *implementación de las políticas públicas*.<sup>267</sup> Además de brindar luz sobre los déficit del Estado Benefactor, éste análisis hubiera detectado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquéllas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. Es decir, hubiera permitido una Reforma del Estado juiciosa y ponderada, que produjera conocimiento y consenso. La Reforma del Estado como privatización de la administración pública ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.<sup>268</sup>

De hecho, no se han emprendido acciones de gran relevancia para ofrecer un mejor servicio en la Administración Pública Federal, sino que ésta se ha visto reducida por los efectos de la privatización. Una Reforma del Estado que no lleve a cabo una profunda reforma administrativa, limita la posibilidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. *No hay Reforma del Estado, sin reforma administrativa.*

---

<sup>266</sup> Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo", en *Nexos*, México, No. 145, enero de 1990, p. 58.

<sup>267</sup> Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas", *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.

<sup>268</sup> El análisis de implementación ofrece consejos sobre las *policies* actuales y futuras con base en la experiencia de las *policies* pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y complejos. La implementación no es una panacea, sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado. Si dicho estudio, que no se aplicó -al menos suficientemente- a la Reforma del Estado, se aplicara ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

### 3.6 Reforma ideológica

Otra reforma que cobró significado fundamental dentro de la Reforma del Estado salinista es la ideológica. Existe un cambio sustancial del nacionalismo revolucionario por un neonacionalismo basado en el neoliberalismo. Así, hay una trilogía de nacionalismo revolucionario, liberalismo social y neoliberalismo que se desprende del Tercer Informe de Gobierno y del discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, dos basamentos del poder se han ido modificando en la perspectiva de la Reforma del Estado: la Constitución de 1917 y los principios de la Revolución Mexicana. La reforma ideológica plantea un cuestionamiento todavía en análisis: ¿Es posible una Reforma de la Revolución? ¿En qué términos y qué debe reformarse?

Existen tres momentos esenciales en la divulgación del liberalismo social como fundamento ideológico de la Reforma del Estado.<sup>269</sup> La primera indicación surge el 1° de noviembre de 1991 en el III Informe de Gobierno, donde se convoca a la "modernización" por la vía "nacionalista y popular" de la Revolución Mexicana. El concepto de liberalismo social tuvo de esta forma un soporte en la que más tarde fuera llamada la "Reforma de la Revolución". Con ello dos mitos fundamentales del país se vieron en la prueba de la relectura: uno, la revolución; otro, el nacionalismo.

La segunda señal fue en el discurso de Carlos Salinas el 5 de febrero de 1992, en la ciudad de Querétaro, en torno al LXXV Aniversario de la Constitución. Con ello se buscaron dos objetivos: el primero, legitimar las reformas constitucionales que se habían realizado a los artículos 28 (se reinstaló el servicio mixto de la banca); el 27 (para la reforma campesina); el 3°, 5°, 24, 27 y 130 (en materia de las relaciones Estado Iglesias); el apartado B del 102 (para la creación de un órgano de defensoría de los derechos humanos); y el artículo 4° (referente a la composición pluricultural del país y de los pueblos indígenas). El segundo objetivo consistió en la convocatoria para continuar la reforma de la Revolución Mexicana. La tercera indicación se vierte en el marco del LXIII Aniversario del PRI. El Presidente pronunció un discurso tendiente a definir la política gubernamental y al mismo tiempo situó ideológicamente a ese partido. Al liberalismo social se le colocó entre los "neoreaccionarios", seguidores del estatismo y la regulación económica, y a los liberales defensores del Estado mínimo, alejado de las demandas sociales.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. **La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales**. México, Diana, 1996, pp. 280-281.

<sup>270</sup> La redefinición político-ideológica fue la respuesta a varios problemas que enfrentaba el régimen. Uno de ellos fue la acusación sistemática a la política sexenal como neoliberal. El segundo conflicto tenía que ver con el agotamiento del discurso intervencionista, ligado a operaciones políticas de extensión del Estado y el enfrentamiento de la vertiente nacionalista. El tercer problema consistía en que la política gubernamental inscrita en la Reforma del Estado precisó fundamentos ideológicos capaces de incidir en la definición de nuevos principios de identidad política y, asimismo, en el deber ser del Estado. *Ibid.* p. 281-282.

Según René Villarreal, el liberalismo social representa el marco doctrinario que busca hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales, en un marco de globalización e interdependencia mundial. "El liberalismo social mexicano es una ruta de reforma al programa histórico de la Revolución mexicana para responder a las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI".<sup>271</sup>

El nuevo liberalismo rechaza la noción neoliberal de un individualismo radical sin controles ni cohesiones sociales, basado en la preeminencia del mercado, y reivindica las libertades económicas y los derechos humanos. Para el liberalismo social "el exceso individualista del liberalismo económico debía ser reformado para adecuarlo a las responsabilidades sociales".<sup>272</sup> Ello significaría que mientras que el neoliberalismo es antiestatista, el nuevo liberalismo no está contra el Estado, sino contra sus excesos. Así, mientras el primero plantea dismantelar el Estado, el segundo propone retomar las nuevas dimensiones de la ciudadanía y los derechos humanos para reformar, no para destruir al Estado.

En el liberalismo de *laissez-faire* o neoliberalismo, la libertad individual y el libre mercado van acompañadas como filosofía y práctica del darwinismo social. En el liberalismo social la libertad individual y el libre mercado van acompañadas de un Estado Social de Derecho, que procura corregir las desigualdades sociales e imperfecciones del mercado para darle orientación social al desarrollo.<sup>273</sup>

Para Carlos Salinas de Gortari, el liberalismo social es resultado del movimiento liberal del siglo XIX, así como el que inaugura el siglo XX con la Revolución Mexicana de 1910, que impulsa un reclamo democrático y profundiza en la propuesta liberal: con una dimensión comprometida socialmente. Ambos movimientos, conforman la síntesis política del liberalismo social mexicano, la cual establece en un mismo proyecto las grandes aspiraciones nacionales: soberanía, libertad, justicia y democracia.<sup>274</sup>

El liberalismo social en México contempla un Estado sano financieramente y comprometido con su tarea de regulador de mercados y promotor de la inversión, que garantiza la estabilidad económica y promueve el crecimiento. Un Estado que se coloca a la vanguardia para abatir la pobreza extrema y moderar la

---

<sup>271</sup> Villarreal, René. **Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**. México, NAFIN-F.C.E., 1993, p. 31. Según Villarreal, el liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir de la cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917.

<sup>272</sup> Gil Villegas, F. "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social". **La cuestión teórica del liberalismo social**, Cambio XXI Fundación Mexicana, p. 21.

<sup>273</sup> Villarreal, René. Op. cit. p. 35.

<sup>274</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". México, **La Jornada**, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993, p. II.

desigualdad entre regiones e individuos. El liberalismo social no es liberalismo estatal, ya que trata de liberar fuerzas sociales de restricciones estatales, de reconocer que la libertad no sólo se refiere a individuos aislados, sino que también requiere de grupos en la sociedad, de asociaciones y de instituciones de la propia sociedad.<sup>275</sup>

En esta perspectiva, la Reforma del Estado es concebida como parte de las libertades y derechos económicos de los particulares, de la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos para la producción y encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la desregulación y la apertura comercial. Pero al reconocer la presencia de imperfecciones en los mercados, regula la prácticas monopólicas y establece como estrategia de ordenamiento económico la administración de los precios.<sup>276</sup>

José Luis Calva sostiene que la expresión liberalismo social fue acuñada por Jesús Reyes Heróles para caracterizar a la corriente de pensadores y actores sociales que apareció desde los orígenes del liberalismo mexicano y se distinguió por cuatro rasgos esenciales: 1) su tendencia a separarse del liberalismo económico clásico en materia de comercio exterior, rechazando el librecambismo y adaptando el proteccionismo; 2) su concepto de la propiedad agraria que rechaza el derecho de la propiedad privada irrestricto del liberalismo de Adam Smith; 3) su orientación, que lo separa del liberalismo clásico, a favorecer la organización colectiva y autónoma de los trabajadores como instrumento para lograr un reparto equitativo del producto generado, así como su concepción de un Estado Promotor del bienestar social; 4) su profunda vocación y práctica política democráticas, rasgo de la corriente hegemónica del liberalismo mexicano.<sup>277</sup>

Por su parte, el sentido del neoliberalismo social del salinismo es diferente; éste es librecambista, el liberalismo social es proteccionista; el salinismo es fanático partidario de la propiedad privada irrestricta y de la concentración de la tierra; el liberalismo social concibe la función social de la propiedad y propugna por su distribución equitativa; al contrario del liberalismo social, el salinismo restringe y reprime la organización independiente y la lucha colectiva de los trabajadores por el reparto equitativo del valor agregado, promueve la distribución regresiva del ingreso y achica las funciones del Estado como promotor del bienestar social; el salinismo se caracteriza por prácticas políticas autocráticas, el liberalismo social, en cambio, es congruentemente democrático.<sup>278</sup>

<sup>275</sup> "El liberalismo social mexicano se ha constituido en programa de gobierno y su institucionalización ha permitido precisar propuestas más generales. Es así como México ha convertido su propia dinámica y la del resto del mundo en nuevas posibilidades que, a su vez, se han traducido en nuevos retos y también en resultados concretos. Ahí están la apertura decidida hacia al exterior, la convocatoria a la pluralidad y a la tolerancia política, la defensa de los derechos humanos, la reestructuración financiera del estado, la consolidación de la estabilidad económica y la reanudación del crecimiento, el combate solidario a la pobreza extrema, la protección de nuestro patrimonio ecológico y el respeto y apoyo a las iniciativas individuales y colectivas."

<sup>276</sup> Villarreal, René. *Op. cit.* p. 41.

<sup>277</sup> Calva, José Luis. *Op. cit.* p. 108-109.

<sup>278</sup> *Ibidem.*

La reforma ideológica es resultado de los avances logrados en las reformas económica, política, social y administrativa. La reforma ideológica (liberalismo social) se constituye entonces en el sustento ideológico de la Reforma del Estado. Sin embargo, el sustento real del liberalismo social es una revisión de liberalismo clásico y neoliberalismo, con una pequeña dosis de ideología nacionalista. El liberalismo social nació muerto, tiene más contradicciones que aportaciones y representa los intereses de justificar las reformas emprendidas bajo el ropaje ideológico de neoliberalismo. Aquí, liberalismo social es neoliberalismo revisionista.

### 3.7 Reforma internacional

Debido a que la economía mundial se ha transformado por la marcada globalización mundial, recrudesciendo la competencia por los mercados y los recursos financieros; hay un acelerado cambio en los procesos de producción a partir de nuevas tecnologías; y por la integración de tres centros económicos regionales -América del Norte, Europa y Japón-, los polos del desarrollo mundial del próximo siglo, la Reforma del Estado en México ha cambiado en su entorno internacional.<sup>279</sup>

En los últimos seis años, la política exterior mexicana se ha transformado. El concepto rector ha sido no sólo la diversificación frente a la guerra fría, sino la diversificación estratégica: amplitud en la agenda y amplitud en el número de interlocutores dentro del conjunto de naciones y regiones. Esta es una diversificación selectiva en la que el gobierno mexicano establece prioridades: preservar la soberanía, abrir nuevas oportunidades de diálogo político compatibles con el proyecto de desarrollo nacional y promover la cooperación internacional, en el contexto de la formación de regiones económicas y de agudizada competencia mundial.<sup>280</sup>

Algunos cambios sustantivos en esta materia comprenden América Latina, los Estados Unidos, Europa y la Cuenca del Pacífico, así como en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económica (OCDE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el cuadro 3.4 puede observarse el conjunto de las negociaciones comerciales llevadas a cabo por el gobierno mexicano de 1982-1993, para impulsar la reforma internacional:

---

<sup>279</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p.62.

<sup>280</sup> *Ibid.* p. 63-64. Ello, a partir de un debate mundial entre tendencias contrarias: la globalización y el proteccionismo, la integración de entidades supranacionales y el resurgimiento de conflictos interétnicos, el optimismo desbordado y la confusión por el futuro.

### Cuadro No. 3.4

## CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO

AÑO	NEGOCACIONES COMERCIALES
1982-86	Acuerdos de Alcance Regional en el marco de ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador.
1984	México y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio.
1985	- México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, renovado por tres años a partir de 1988. - México solicita su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
1986	México ingresa al GATT y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral sobre Consultas en Materia de Comercio e Inversión.
1988	- México y Estados Unidos firman un nuevo Convenio Bilateral Textil, existente desde 1975, que permite la exportación de productores textiles y del vestido a Estados Unidos. - México ingresa al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión.
1989	- México y Estados Unidos suscriben un Entendimiento para Facilitar el Comercio y la Inversión. - México y Estados Unidos prorrogan un convenio siderúrgico firmado en 1984, en el marco de un Acuerdo de Restricción Voluntaria, estableciendo cuotas a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos por 18 meses adicionales. - México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales.
1990	México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres para promover la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	- México y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica. - México y la Comunidad Económica Europea firman un Acuerdo Marco de Cooperación, que sustituye al Acuerdo de 1975. - México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un acuerdo de libre comercio. - México y Bolivia se comprometen a iniciar las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio.
1992	- México y los países centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral para establecer una zona de libre comercio. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
1993	- México ingresa al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, organismo compuesto por representantes de los gobiernos de la región para fomentar la cooperación económica. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben los acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio en materia de medio ambiente y en materia laboral. - México, Canadá y los Estados Unidos firman un Memorándum de Entendimiento en materia de Salvaguardas, como complementario al capítulo respectivo en el Tratado de Libre Comercio. - México y Estados Unidos firman un Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América Latina.

Fuente: Blanco Mendoza, Herminio. **Las negociaciones comerciales de México con el Mundo.** México, F.C.E., 1994.

En ese sentido, ha existido un cambio radical entre los organismos internacionales, en los que el gobierno mexicano participaba en forma beligerante. Actualmente, la política exterior mexicana, sólo se desarrolla en los foros económicos internacionales donde se llevan a cabo las grandes transformaciones económicas y comerciales mundiales.

### 3.8 Reforma constitucional

Dentro de la Reforma del Estado se realizaron algunas adecuaciones profundas a nuestra Carta Magna, que pueden considerarse como parte de una reforma constitucional. Las reformas de orden jurídico se realizaron para buscar la modernidad. Entre las reformas constitucionales más importantes se encuentran las relativas al sistema electoral, la reprivatización bancaria - y la autonomía del Banco de México-, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas, la educación y la lucha contra el narcotráfico.<sup>281</sup>

La reforma electoral 1989-1990 buscaba dirigir las exigencias sociales de mayor credibilidad en el voto y, en general, en las contiendas por la renovación democrática de los mandos políticos. Se tuvieron grandes avances, aunque resurgieron nuevos requerimientos: la renuncia del Estado a la organización de las elecciones.

Con el fin de propiciar los derechos de las comunidades indígenas fue reformada la Constitución, que ahora incluye disposiciones específicas para garantizar el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres. Otras leyes también fueron modificadas para buscar la protección de los derechos humanos; entre ellas, el Código Penal y la Ley de Procesos, para garantizar la presencia de un abogado defensor y para invalidar confesiones que no hayan sido hechas frente al Ministerio Público.<sup>282</sup>

El 3 de septiembre de 1993, se reformaron los artículos, 16, 19, 20, 107 y 119, para precisar y ampliar los derechos procesales de las personas. Con las reformas constitucionales al artículo 3° en 1992, el gobierno pretendió dar respuesta a una preocupación de diversos sectores de la sociedad, estableciéndose este derecho y, aún más, haciéndose este derecho responsabilidad del Estado: dar educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Esta modificación también establece la obligatoriedad de la educación secundaria, manteniendo gratuita la que presta el Estado y precisa el derecho de todo mexicano a recibir educación.

Una de las reformas más discutidas fue, en materia religiosa, la que modificó los artículos 130, 5°, 24, 27 y cuya iniciativa fue presentada por el PRI, y que

---

<sup>281</sup> López Moreno, Javier. *Reformas constitucionales para la Modernización*. México, F.C.E., 1994. José Francisco Ruiz Massieu había dicho "Las enmiendas en materia eclesiástica, rural y de indigenismo liquidan en este siglo viejos problemas no resueltos que nos heredó el siglo XIX; y la electoral, la bancaria y la de derechos humanos, responden a los nuevos grandes temas del siglo XXI que se anticiparon, y que se vivirán más plenamente en este siglo."

<sup>282</sup> Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 87-90.

buscaba dar transparencia a las relaciones del Estado con las iglesias. Por otra parte, la reforma al artículo 27 constitucional y las nuevas leyes para el campo, fueron de las modificaciones constitucionales más debatidas y polémicas, ya que significaban el fin del reparto agrario y una nueva visión de las relaciones del campo y el capital. Aunque se sugiere que los resultados son a largo plazo, parece que los objetivos de la reforma no se han cumplido por una diversidad de factores. El que exista la norma no significa que por sólo ese hecho se lograrán los propósitos establecidos.

Estas son algunas de las modificaciones constitucionales más importantes en este proceso de reforma. Debido a que el gobierno de Carlos Salinas contaba con la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y con el apoyo del PAN, las reformas constitucionales se llevaron a cabo haciendo posible la Reforma del Estado con orientación neoliberal.

### **3.9 Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari**

El debate en torno a la Reforma del Estado en México, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, provocó una amplia polémica, desde sus implicaciones económicas, políticas y culturales, hacia cuestionamientos en torno al propósito de una transición a la democracia. Aunque esta tesis no fue compartida por el gobierno, la importancia que reviste el mejoramiento de la vida democrática del país es un signo de su avance y consolidación.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado encontramos tres específicas. En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una disminución significativamente del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea se refiere al proceso de liberalización e inserción mundial, a través del Tratado de Libre Comercio, la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones y venta de las empresas públicas.<sup>283</sup>

Del cambio estructural a la modernización y de ahí a la Reforma del Estado; Jorge Alcocer parte del principio de que aunque no existe una condicionante mecánica, es imposible disociar la situación económica de las posibilidades de la democracia. Esto requiere una explicación del rol estatal.<sup>284</sup> Se trataría de acotar las funciones del Estado, de reducir su participación en la economía para permitir que las fuerzas del mercado, en su libre operación, generen de manera automática, primero, la regulación necesaria para que la economía funcione de manera adecuada, y a través de ese funcionamiento se produzca el empleo y distribución del ingreso que el país requiere para superar su atraso social.

---

<sup>283</sup> Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, 1991, UAG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, p. 19.

<sup>284</sup> Se hace referencia a un Estado franciscano que vende sus empresas para darle agua, electricidad, alimentos a los pobres; lo que ocurre es que también estamos frente a una especie de Robin Hood invertido, que le quita a los pobres para darle a los ricos, sobre todo, visto en términos de la venta de empresas paraestatales, que en algunos casos han constituido un auténtico remate, a precios francamente inexplicables, por lo bajo que se han fijado los precios de las privatizaciones.



A lo que hemos tendido, por el contrario, es a la agudización de las desigualdades sociales y de la concentración de la riqueza, una población crecientemente empobrecida y el desmantelamiento del Estado. El Programa Nacional de Solidaridad es un reconocimiento explícito de que la política económica aplicada es inviable para resolver los problemas sociales del país: modernizar a la nación no produce justicia, no produce desarrollo de la sociedad, sino que produce y acentúa la marginación y la miseria.

Está demostrado con suficiencia en las experiencias internacionales y en la experiencia de México, que la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población; no es ese su objetivo, pero sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. La democracia y la justicia social demuestran que, así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado sin embargo, las bases políticas que son sustento del sistema antidemocrático mexicano.<sup>285</sup>

La Reforma del Estado en México debe partir de una redefinición de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución del ingreso. Si bien los cuestionamientos acerca de la función redistributiva del Estado son múltiples, existe consenso acerca de que si en algo se justifica su intervención, es precisamente en materia de redistribución. El principal reto de la Reforma del Estado en México es instrumentar una estrategia redistributiva eficaz.

Carlos Bazdresch señala que, al menos a nivel teórico, no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, en los países desarrollados existe un alto grado de coincidencia entre la existencia de mercado y la vigencia de un régimen democrático. De tal manera que no es seguro que en los países pobres que inician su transición a la democracia, está se logre felizmente. Tampoco lo es, que al avanzar en tal transformación implique necesariamente que la economía vaya haciéndose del mercado. Peor aún, podría ocurrir que al menos temporalmente la instauración del mercado y de la democracia se obstaculicen uno al otro.<sup>286</sup>

En realidad, no existe una única noción de «La» Reforma del Estado. Se trata por lo menos de dos procesos claramente definidos: el de la reforma económica y el de la reforma política del Estado. Cada uno tiene sus propios motivos, es propuesto por diferentes grupos e intereses y tienen consecuencias independientes del otro.<sup>287</sup> En el caso de la Reforma del Estado en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después por el de la equidad y la justicia social. Esa es la experiencia del caso mexicano.

---

<sup>285</sup> *Ibid*, p. 24-25.

<sup>286</sup> Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit*, p. 32-33.

<sup>287</sup> La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como de la disminución de la intervención del sector público en el manejo de los recursos productivos. Mientras que la reforma política tiene como propósito hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cerca a la voluntad de los votantes.

Otro autor señala que la transición política mexicana habría de incluir varios elementos como: una recuperación del individuo como núcleo esencial y suficiente de la organización social; lograr que las manifestaciones políticas se expresen a través de los partidos, lo que a su vez será posible al modificar la relación gobierno-PRI; una recuperación del municipio como la base de la estructura política nacional, lo que incluye restituir al D. F. su capacidad democrática plena; una reforma electoral definitiva; una renovación de la legislación laboral y sobre todo, una cultura de democracia que permee todo el organismo social.<sup>288</sup>

Por su parte, Luis Rubio afirma que en una economía cerrada como lo fue la mexicana, existe un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control automáticos, por mecanismos menos automáticos. Una economía cerrada conlleva por definición un sistema cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política social. Mientras que, en una economía abierta con mecanismos de control automático independiente de sus dimensiones, tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos sectores de la producción, pues de otra manera generarían una crisis económica.<sup>289</sup>

La pregunta crítica para el futuro de la Reforma del Estado en México, en términos de la relación entre economía y política, y que es directamente relevante al proceso de apertura y liberalización que está experimentando la economía, tiene que ver con las implicaciones políticas de los cambios económicos. Es decir, si una economía cerrada típica se caracteriza por un sistema político más o menos autoritario y una economía abierta se caracteriza por sistemas políticos abiertos y participativos, ¿cuáles serán las consecuencias políticas de la apertura económica?

Para algunos, México está a punto de iniciar un típico proceso de transición, mismo que necesariamente entrañaría una creciente estabilidad política. Para otros, el país se enfrenta a una etapa distinta de modernización, ya que la inestabilidad se produce cuando se rompe la sociedad tradicional, pero aún no se penetra en la sociedad moderna.<sup>290</sup> La tesis central de Rubio es que la liberalización económica va a transformar la estructura política del país. La relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra, aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en el contexto de la Reforma del Estado en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica generará ciudadanos más conscientes y comprometidos, más demandantes y responsables, pero no menos mexicanos.<sup>291</sup>

<sup>288</sup> Reyes Heróles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>289</sup> Rubio, Luis. "La democracia y la economía", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 55.

<sup>290</sup> En esta perspectiva, la idea de que la transición necesariamente tiene que llevar a la inestabilidad resulta ser una mera suposición, pues las condiciones históricas son radicalmente distintas hoy de lo que fueron en el pasado.

<sup>291</sup> *Ibid.* p. 60. Por ello, insiste Luis Rubio que la liberalización económica va a fortalecer la identidad nacional y, por tanto, la soberanía del país. Pero eso sólo se logrará en la medida en que cree un sistema político nuevo que responda a las nuevas realidades económicas.

Otra posición es la de Alberto Aziz Nassif, quien señala que la ilusión y la verosimilitud de los cambios en la Reforma del Estado nos ha llevado a desear una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. Al inicio del discurso modernizador se plantearon tres giros: del corporativismo a la democratización, del ajuste al crecimiento y de la protección a un desarrollo exportador. Se contempló la redefinición de las relaciones básicas entre Estado y capital, Estado y corporativismo, y Estado y sociedad civil.<sup>292</sup>

La principal implicación política de la Reforma del Estado es que no ha realizado una reforma democrática. De muchas maneras y en tonos distintos se ha comprobado que los procesos de modernización rara vez logran conjuntar la dinámica política de ampliación democrática con el proceso económico de apertura o viceversa. Nuestro país parece entrar hoy de lleno en la órbita de la integración internacional, pero el sistema político sigue atado al viejo tutelaje del Estado mexicano. Ninguna modernización se puede considerar completa sin un régimen en donde las prácticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.<sup>293</sup>

En esa medida, la transición en su dimensión política tiene que asumirse como necesariamente polémica y compleja, es decir, como acción de elementos diversos dispuestos a reconocerse y aceptarse; que el debate y el diálogo son capaces de producir vinculaciones para buscar la democracia como primer bien público, como poner al Estado y al mercado al servicio de la sociedad.<sup>294</sup>

México, Cuba y Nicaragua son los únicos casos de regímenes políticos latinoamericanos que tiene origen en un movimiento revolucionario que enarbó o enarbola un programa político orientado al logro de una reivindicación social y destinado a derrocar a un dictador -Porfirio Díaz, Fulgencio Batista y Anastasio Somoza- respectivamente.

Otro elemento que junto al de origen del régimen debe tenerse presente es si la transición está orientada a *restaurar* la democracia, o si ésta conduciría tan sólo a *iniciar* la construcción de un régimen democrático. En esta perspectiva, el caso mexicano podría acercarse más a la segunda alternativa. México emprendió una transformación económica -eliminando barreras arancelarias y auspiciando la competencia interna- y un proceso de adelgazamiento del Estado de

---

<sup>292</sup> Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad." En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 80-81.

<sup>293</sup> Por ello existen tres déficits en la Reforma del Estado: Estado de Derecho, transición democrática y redistribución del ingreso.

<sup>294</sup> Castillo Peraza, Carlos Enrique. "La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 96.

proporciones considerables, junto con una leve liberalización y apertura del régimen político. A esta acción se le ha llamado *Reforma del Estado*.<sup>295</sup>

La liberalización se constituye en una señal típica de que se ha iniciado una transición. En México efectivamente ha comenzado a desarrollarse un proceso *sui generis* de liberalización. Sin embargo, no significa que ello implique de entrada el comienzo paralelo y sincronizado de un proceso de transición que necesariamente conduzca a un punto de llegada para conformar una auténtica y verdadera *democracia*.<sup>296</sup>

En el caso mexicano, si bien la liberalización estaría marcando el inicio de la transición, ello no significa necesariamente que sea determinante; como tampoco la hay entre los procesos de transición y democratización, que se relacionan de forma meramente contingente. La transición mexicana es un caso típico desde arriba, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario en condiciones de la versión pactada - caso húngaro y brasileño- de este tipo de transiciones. No obstante que la transición mexicana es de carácter elitista y pactada, podría tener una duración más corta que otras similares, características en otros regímenes latinoamericanos -como la de Brasil, que duró 15 años-.

En suma, el momento actual de la transición mexicana se ubica en una etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático. Es decir, se ubica en el inicio de una primera transición democrática, y no en el paso de una situación de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a un régimen democrático.<sup>297</sup>

En América Latina, el comienzo de la transición democrática se da por el agotamiento de las dictaduras militares, por el neoliberalismo, por la inflación, y frente a la necesidad de los centros hegemónicos de sustituir una clase desgastada por democracias hipotecadas a la deuda pública; por democracias generalmente cautivas del ajuste económico y de patrones de desarrollo dictados del exterior.<sup>298</sup>

México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría *sitio, misión y destino*.<sup>299</sup>

<sup>295</sup> *Ibid.* p. 131-132.

<sup>296</sup> Para no incurrir en una confusión de términos, resulta útil distinguir **democratización de liberalización y liberalización de transición**. Mientras que la liberalización es concebida como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos de individuos y grupos en el seno de un régimen autoritario, la transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición el punto de partida es preciso, el punto de llegada es del todo indeterminado.

<sup>297</sup> *Ibid.* p. 139.

<sup>298</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia." En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 148.

<sup>299</sup> *Ibid.* p. 151. Hay que recordar que para Muñoz Ledo son cinco las características de la transición democrática: 1) la vía pacífica y el consenso; 2) el consenso se da bajo presiones políticas y sociales como método para evitar la ruptura de la paz social; 3) se da en un contexto de un marco jurídico aceptado por todos los participantes; 4) hay una emergencia y una sustitución de élites políticas y 5) se produce en un horizonte histórico.

La transición mexicana hacia la democracia presenta rasgos muy peculiares: la crisis del modelo autoritario fue consecuencia de una irrupción electoral de la democracia. Fue una interrupción desde abajo, no organizada y sin un programa definido; no exigía una nueva legalidad constitucional, sino la vigencia de lo ya existente. Los mecanismos efectivos del ejercicio del poder no fueron puestos en cuestión. En parte, porque el PRI no se concibe al margen del Estado y en una alternancia en el poder.<sup>300</sup> Con relación a la ruta que llevan a cabo los países del bloque ex-socialista, el caso mexicano tiene su propia dinámica. México está inscrito a medias en la nueva alianza. Lo está, pues su economía se encamina desde hace casi una década, por el mismo sendero iniciado por Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

El régimen priísta ha ido venciendo las resistencias internas para dejar atrás una economía muy ineficiente, con gran intervención estatal, y encaminar al país por una ruta neoliberal. Todo ello intenta ser efectuado salvaguardando algunos elementos tradicionales del nacionalismo económico, que contrastan con los planteamientos de la globalización mundial. Sin embargo, las bondades de la ruta neoliberal todavía no son palpables en México.<sup>301</sup>

Un punto de vista administrativo<sup>302</sup> señala que las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la Reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por sí solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la crisis? Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro externo más allá de las tasas históricas, que permitiría incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

---

<sup>300</sup> Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 159.

<sup>301</sup> Reyes Heróles, Federico. "México entre la transición y las presiones", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 191. En México puede ocurrir el fenómeno de que el PRI, dado un relativo control de la inflación, un crecimiento magro pero crecimiento al fin, una leve recuperación del salario, un gasto social creciente, aunados a una incansable movilización del Presidente de la República, recupere electores y sin embargo, se le siga considerando como una maquinaria de imposición de regímenes fraudulentos. La culpa será de ese PRI, de la propia gestión en turno, por no haber comprendido que la mejor apuesta, no sólo política, sino incluso económica, era empujar al país a la democracia plena.

<sup>302</sup> Ayala Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos" en *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista del INAP, México, No. 89, 1995, p. 258.

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la Reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural. El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que pareciera, porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Ibid. p. 260. Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la Reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial. En lo que se refiere al aspecto social, se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis y, en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales. Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de una evolución de la economía, pero, aún si se mantuvieran la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.