

# Concepto y estrategia de la “reforma del Estado”<sup>1</sup>

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

## PREÁMBULO

**L**A SOCIEDAD mexicana ha experimentado en la última década uno de los procesos de reforma más drásticos y profundos de su historia. La “reforma del Estado” emprendida por el gobierno de Salinas de Gortari es una fase crucial de este proceso. En su concepción teórica, la reforma del Estado es la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución mexicana por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede ofrecer al interés general. No obstante, esta idea se presenta como una adaptación contemporánea al “espíritu original” del Constituyente de 1917.

El objetivo de este artículo es explorar esa problemática, caracterizada por una serie de cambios en la práctica de gobierno, con frecuencia empalmados y confusos, cuyo alcance y contenidos están lejos de haber sido precisados e interpretados de manera definitiva. El propósito es, por lo tanto, contribuir a definir las dimensiones en que puede ser estudiada esta reforma, explorar los contenidos intelectuales en los cuales se sustenta, los ámbitos afectados por ella, sus contenidos cristalizados en determinadas decisiones de política gubernamental y sus efectos reales y probables para las relaciones entre Estado y sociedad en el futuro inmediato. Desde luego, cada uno de estos objetivos debe ser materia de una reflexión por separado, pero en una primera visión exploratoria pueden ser abordados conjuntamente.

## EL ESTADO EN EL NUEVO LIBERALISMO

Para comprender adecuadamente las reformas económicas de la última década en México conviene hacer referencia, aunque sea brevemente, a la conformación de una nueva economía política liberal.

Desde el principio de la década de los setenta, se abrió una etapa de reconceptualización de las funciones del Estado que puso énfasis en encontrar fórmulas para

<sup>1</sup> Agradezco a la doctora Sara Gordon sus útiles comentarios a una primera versión de este artículo. Los errores de hecho e interpretación son de mi exclusiva responsabilidad.

cancelar los “compromisos” del Estado con el bienestar general, reflejados en la centralidad de la estructura del gobierno en el funcionamiento económico. El resultado principal fue la justificación de políticas económicas orientadas a redimensionar el aparato gubernamental, establecer un nuevo tipo de políticas públicas y, en consecuencia, a reformular la relación entre Estado y sociedad. Empero, a principios de la década de los ochenta estos planteamientos estaban aún muy lejos de representar un consenso claro y una concepción articulada de los encargados de tomar las decisiones políticas y económicas principales. A finales de esa década, por el contrario, se habían formado ya las bases de una concepción aceptada internacionalmente.

Las reformas puestas en marcha en México avanzaron paralelamente al desarrollo de esta idea. Más allá de estilos de gobierno, este hecho se refleja claramente en la diferencia entre la cautela y relativa moderación de las políticas de ajuste del gobierno de Miguel de la Madrid y la radicalidad de los cambios emprendidos por el de Carlos Salinas de Gortari.

La concepción de las políticas públicas a que ha dado lugar el nuevo pensamiento liberal es producto de importantes aportaciones científicas en diversos campos; el más importante de ellos proviene de la microeconomía. Esta disciplina ha experimentado un proceso de innovación teórica de importancia capital, dando lugar a una explicación de los mecanismos de la conducta de los agentes particulares en los procesos de intercambio. Con base en ella, la economía ha diseñado instrumentos de política económica con la finalidad de inducir conductas en la perspectiva de fomentar la estabilidad y el crecimiento. Desde el punto de vista de las consecuencias políticas de este hecho, lo importante no es únicamente el éxito o fracaso de dichas políticas, sino el hecho mismo de que representan toda un área de ocupación de la administración pública para restituir el tejido económico y las relaciones de éste con el Estado.<sup>2</sup>

En la actualidad, la evidencia de que la política es accesible al conocimiento científico y no solamente objeto de valoraciones normativas ha motivado que se le tome en consideración en la elaboración de políticas. Para el credo liberal, economía y política ya no son las esferas irreconciliables del pasado ni ámbitos de acción diferenciados que no se intersectan en algún punto, sino aspectos complementarios de la vida social. Pero además, esta complementariedad es valorada en función de las actividades desempeñadas por los individuos.

De lo anterior se deriva la importancia que para el nuevo liberalismo tiene la cuestión del Estado. Superada la noción decimonónica de un Estado gendarme, habida cuenta de las experiencias estatistas del siglo XX, tanto capitalistas como socialistas, dado el desenvolvimiento del conocimiento científico acerca de la conducta económica de los individuos y de la formación de sus preferencias en la acción pública, el problema del Estado es descargado de la vieja valoración negativa de la primera filosofía liberal contractualista o conservadora. Pero si el Estado ya

<sup>2</sup> Una revisión reciente de los alcances y límites de la aplicación del enfoque económico al estudio de la política puede encontrarse en Renwick Monroe (1991).

no es visto como una amenaza para la libertad individual, subsiste la idea de que sus funciones deben restringirse a aquellas que por su naturaleza no pueden ser realizadas por la sociedad o provistas por el mercado. En este caso se encuentran los bienes públicos cuyo costo supera la posibilidad o interés de cualquier actor para producirlos. De ahí entonces que las funciones que deben cumplir el Estado y el gobierno deban ser especificadas. Así, el Estado aparece más como una organización sujeta a diseño deliberado para que, lejos de permanecer lo más posible al margen de la vida social y económica, se complemente con ellas facilitando el cumplimiento de funciones restrictivas o positivas.

El Estado es visto, de esta manera, como proveedor de reglas que facilitan u obstaculizan el desempeño económico, social y político de los agentes. Estas reglas no son consideradas primordialmente como constitutivas de un mandato jurídico, sino como representativas de los microfundamentos de la acción social. Por ejemplo, los derechos de propiedad privada o pública son concebidos así como sistemas de acción que incluyen incentivos o frenos para efectuar prácticas deseables o indeseables, tales como el trabajo productivo y la inversión de capital o la ociosidad de la tierra cultivable. El carácter obligatorio de la norma jurídica no desaparece sino que se mantiene indudablemente como uno de sus aspectos fundamentales, pero su esencia es pensada más en clave de las prácticas que facilita o impide, es decir, en clave de economía política. De ahí que exista un estrecho vínculo entre economía y Estado y que, por lo tanto, el Estado deba ser reformado en aquellos aspectos que obstaculizan el crecimiento económico.

La idea actual de la reforma de la intervención estatal en la economía se basa en la convicción de que el crecimiento económico depende de la capacidad competitiva de cada economía nacional para situarse en el intercambio mundial sin recurrir a medidas proteccionistas internas o externas. Para ello, es indispensable cambiar la modalidad del desarrollo mediante en una reforma de la intervención económica del Estado orientada a la construcción de mecanismos gubernamentales y sociales para el funcionamiento eficiente de los mercados.

La reforma de la intervención del Estado se inicia reduciendo el peso del gasto y la administración pública sobre la actividad económica. Así como se considera que la intervención del Estado es necesaria en ciertos ámbitos, igualmente se sostiene que su sentido es el de "incentivar" la actividad privada creando las condiciones necesarias para ello. Por esta razón los gobiernos deben llevar a cabo una revisión de la estructura de sus actividades económicas para ajustarlas a las necesidades del nuevo modelo teórico del desarrollo. Esta revisión comprende dos niveles: la estructura administrativa del sector público y la reducción de los gastos derivados de satisfacer intereses políticos enclavados en el gobierno. Ambos aspectos comprenden una reducción del déficit del sector público.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De acuerdo con cifras del Banco Mundial, el gasto público alcanza el 20% del PIB en países de ingreso bajo y el 30% en los de ingreso mediano. En los países industrializados esta proporción es aún mayor, pero en los primeros sigue siendo superior "a la de los países industriales cuando se hallaban en una etapa de desarrollo equivalente" (BM, 1991: 163).

Junto con la reducción del gasto, la privatización y reforma de las empresas estatales constituyen la piedra angular de la propuesta normativa de reforma del Estado. Para instituir una economía de mercado es menester que aquél se deshaga de las empresas públicas que pueden ser eficientes en manos del sector privado y reformar aquellas que debe seguir manejando con un criterio de eficiencia económica, evitando dar acceso privilegiado al presupuesto gubernamental o a medidas proteccionistas. De este modo, se acabaría con la “politización” de la economía y se mantendría a esta última dentro de los límites de la racionalidad del mercado.

Esta fórmula supone dos complementos: *a*) democracia política y *b*) mayor equidad social. Un ambiente democrático que facilite la expresión de los distintos actores, que codifique el acceso a las decisiones por la vía electoral y un equilibrio o balance de poder entre los órganos del Estado, permite que las instituciones del sistema político contengan y procesen el conflicto político sin que afecte el funcionamiento del mercado. Por lo que se refiere al segundo aspecto, se considera que si los mercados son eficientes, la equidad se incrementa naturalmente, pues la eficiencia se mide por la ausencia de obstáculos a la productividad. Y entre éstos los más comunes suelen ser las diferencias de sexo, raza, clase y profesión constituidas en “determinantes de los salarios independientemente de la productividad” (BM, 1991:161). Gracias a la institucionalización de formas de privilegio, las diferencias individuales se convierten en factores de diferenciación económica.

Una reforma del Estado debería cumplir estas condiciones políticas y culturales si desea lograr la eficiencia del mercado y encauzarse en la vía del desarrollo económico.

#### ANTECEDENTES Y BASES DE LA REFORMA DEL ESTADO EN LA TRANSICIÓN ECONÓMICA: CRISIS, AUTORIDAD POLÍTICA Y PACTO

Carlos Salinas de Gortari recibió el gobierno de la República en condiciones de incertidumbre económica y precariedad política que ensombrecían el proyecto de ajuste económico aplicado en el sexenio precedente, del cual él mismo formó parte prominente. Ya en las postrimerías de su mandato, Miguel de la Madrid había podido constatar, contra sus propósitos más firmes, que el país sí podía “deshacerse en las manos”. El disparo de la inflación, la crisis del mercado de valores, la devaluación del tipo de cambio a finales de 1987 amenazaron con llevar al país a una situación semejante a la de finales del gobierno de López Portillo. La transición instrumentada por el gobierno hacia una nueva fórmula de organización económica y de relaciones Estado-sociedad corría el peligro de estancarse en la inviabilidad. La diferencia más relevante de ese momento de inflexión con el que se dio en 1982, fue que en 1987 las bases del proyecto de ajuste y reforma llevado a cabo por el gobierno eran compartidas por las fuerzas básicas de la economía dentro y

fuera del país, mientras que en 1982 se asistía al fin del consenso en torno al tipo de participación que el Estado debía tener en la economía.

Así pues, el gobierno del presidente De la Madrid se inició bajo el signo de la ruptura de un modelo económico y su correspondiente fórmula de intervención estatal en la economía. Esta situación se traducía en una considerable precariedad de su autoridad política en el Estado y en la sociedad y en la polarización de fuerzas sociales significativas. Quizá ésta haya sido la razón de que buscara antes que nada el reordenamiento de sus recursos económicos y políticos. Una de las primeras iniciativas de ley que envió al Congreso<sup>4</sup> fue la que proponía reunir en un solo "subcapítulo" las diversas disposiciones económicas de la Constitución. La sola preocupación por este asunto reflejaba de entrada la agudización de un problema que venía arrastrándose de tiempo atrás: el gobierno carecía en su seno de un consenso claro y sólido en torno a las tareas económicas que debía desempeñar el Estado y, en contraste, de aquellas que en cambio debía abandonar para ceder el paso a otras fuerzas económicas, principalmente la inversión privada nacional y extranjera. Lo esencial de estas modificaciones a la Constitución<sup>5</sup> fue conseguir cuatro objetivos: afirmar la "rectoría económica del Estado", establecer la "planeación democrática de la economía nacional" y el "régimen de economía mixta", así como "frenar el acaparamiento y la especulación" fijando precios máximos a los productos de consumo popular y promoviendo la defensa y organización de los consumidores. Además de hacer frente a la situación de emergencia, estos principios eran las bases constitucionales sobre las cuales se afincaría la política económica de ajuste y reestructuración económica. El sector privado reaccionó a estas medidas con acritud. No solamente se afirmaban principios heredados de la tradición del nacionalismo económico posrevolucionario sino que se elevó a rango constitucional la estatización de la banca.<sup>6</sup> Sin embargo, la apariencia de una vuelta al pasado fue evolucionando progresivamente hacia el establecimiento de un modelo económico que buscaba basar su dinamismo en la inversión privada. Una prueba de ello puede obtenerse en los efectos a los que condujo a la postre la modificación al artículo 28 constitucional detallando las "actividades estratégicas" de responsabilidad exclusiva del Estado.<sup>7</sup> Con este listado el gobierno de De la Madrid lanzó señales claras al sector privado de que, por exclusión, todo lo que no estuviera contenido en el párrafo cuarto de este artículo no sería considerado estratégico y, por lo tanto, sería susceptible de desincorporación. Así ocurrió,

<sup>4</sup> El 3 de diciembre de 1982.

<sup>5</sup> Ya en otro lugar he expuesto mi parecer sobre este problema, (Valdés, 1992). Puede consultarse también Sayeg Helú, (1988: 83-100).

<sup>6</sup> Adición del párrafo quinto al artículo 28.

<sup>7</sup> "...acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

efectivamente, con la privatización de los bancos, ya que éstos no fueron incorporados a la Constitución como sector estratégico, sino que quedaron consignados en otro párrafo del mismo artículo 28. Cuando en 1990, en la siguiente administración se derogó dicho párrafo para hacer posible la desincorporación bancaria, el argumento esgrimido en la iniciativa de ley fue que el servicio de banca y crédito nunca fue definido como área estratégica exclusiva del Estado.

La política económica instrumentada en el período 1982-1988 tenía dos objetivos principales: ordenar la macroeconomía y efectuar una reforma de mercado, es decir, microeconómica. Al primero corresponden la renegociación de la deuda externa y el ajuste de las cuentas gubernamentales, tratando de reducir la presión del servicio de la deuda y del gasto público sobre los recursos del gobierno; al segundo, la apertura comercial y la privatización de entidades paraestatales. Una serie de medidas adicionales acompañaron a esta política económica, cuya esencia fueron los propósitos de paliar, mediante formas de contención o mecanismos de financiamiento, los efectos de la crisis económica y la desprotección arancelaria sobre las empresas.

La combinación del ciclo de la crisis económica con la incertidumbre de los actores, aunada a la desconfianza y desconcierto de éstos ante el nuevo "modelo" económico en construcción, contribuyeron a que esta política enfrentara obstáculos recurrentes que se agudizaron en 1987 con la caída del mercado de valores. De hecho, la incertidumbre y la desconfianza, principalmente por parte del empresariado, se manifestaron a lo largo de todo el período de gobierno hasta la formalización de un pacto económico intersectorial orientado a mantener bajo control las principales variables económicas en la perspectiva de profundizar a continuación la reforma de mercado.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como se le llamó, consistió en un acuerdo tripartita del gobierno, los empresarios y los sindicatos para revisar y ajustar periódicamente los precios de bienes y servicios del sector público, el tipo de cambio, los salarios y las finanzas y mecanismos regulatorios del sector público. Instaurado en diciembre de 1987, fue sometido a seis revisiones hasta diciembre de 1988 y en enero de 1989 fue sustituido por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) para, finalmente, denominarse Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (cuadro 1). En esta última versión permanece vigente hasta el momento actual.

El aspecto más significativo del pacto es, precisamente, que se trata de un mecanismo institucionalizado de acuerdo para controlar la economía y cumplir con el objetivo básico de evitar que los diferentes actores económicos establezcan unilateralmente sus precios y cursos de acción, obligándose a concertar y compartir metas. La participación del capital privado en este pacto fue condicionada al cumplimiento de otro objetivo de alcances estratégicos: la profundización de la política de privatización de empresas públicas iniciada tíbiamente en los primeros tres años del gobierno, pero intensificada a partir de 1986 y, luego, convertida en una prioridad de política económica en el siguiente gobierno.

## Cuadro I

PACTO ECONÓMICO  
1987-1992

|          |           |           |  |  |  |   |
|----------|-----------|-----------|--|--|--|---|
| PSE I    | 15-DIC-87 | 29-FEB-88 | Incremento prom. de 85% en energéticos                                 | Devaluación previa: libre, 36%; cont. 22%                        | libre, Alza de 15% 15-dic. y 20% 1° de enero           | Reducir el gasto programable a 20.5% del PIB en 1988  |
| PSE II   | 28-FEB-88 | 31-MAR-88 | Sin cambios  | Paridad fija: libre, \$2 257 controlado, \$2 257                 | Alza de 3% a partir del 1° de marzo                    | Mantener un superávit primario en las finanzas públicas   |
| PSE III  | 27-MAR-88 | 31-MAY-88 | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios   |
| PSE IV   | 22-MAY-88 | 31-AGS-88 | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios   |
| PSE V    | 14-AGS-88 | 30-NOV-88 | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios  | IVA: 0.0% alm. proc. y 6.0% a medic. Desgravación de 30% a ingr. menores a 4 veces el sal. mín. |
| PSE VI   | 16-OCT-88 | 31-DIC-88 | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios  | Sin cambios   |
| PECE I   | 12-DIC-88 | 31-JUL-89 | Aumentos en precios y tarifas rezagadas                                | Ajuste diario de un peso a partir del 1°/V/89                    | Alza de 8% en los salarios mínimos                     | Profundización en la desregulación económica  |
| PECE II  | 18-JUN-89 | 31-MAR-90 | Sin cambios  | Ajuste diario de un peso   | Alza de 6% a los salarios mínimos                      | Finanzas públicas sanas   |
| PECE III | 3-DIC-89  | 31-JUL-90 | Aumentan 6% las gasolinas  | Ajuste diario de un peso   | Alza del 10% a los salarios mínimos desde el 4/dic.    | Finanzas públicas sanas   |
| PECE IV  | 27-MAY-90 | 31-ENE-91 | Aumentos en energéticos entre 6 y 12%                                  | Ajuste diario de 0.80 ctvos. a partir del 28/may.                | Sin cambios  | Finanzas públicas sanas   |
| PECE V   | 11-NOV-90 | 31-DIC-91 | Alzas: gasolina 25.0%, y diesel 9.7%                                   | Ajuste diario de 0.40 ctvos. a partir del 12/nov.                | Alza de 18% a los salarios mínimos desde el 16/nov.    | Profundización en la desregulación económica  |
| PECE VI  | 10-NOV-91 | 31-ENE-93 | Alzas: nova 55.0%, magna 2.4% con ajustes mens. de 2.5% e indus. 21.3% | Eliminación del control de centavos diarios en el tipo de cambio | Aumento de 12% a los salarios mínimos desde el 16/nov. | Alimentos y medicamentos  |

FUENTE: *Excelsior*, 21 de octubre de 1992.

A todas luces el pacto fue desde su inicio una fórmula de control político de los factores principales de la economía dada la ausencia de mecanismos efectivos de mercado. En su marco jurídico formal el pacto ha sido presentado como una expresión de la "rectoría económica del Estado" y de la "economía mixta" en la que participan tres sectores bajo la autoridad constitucional de uno de ellos: el Estado. Desde este punto de vista el pacto concuerda con la reforma de De la Madrid para elevar a nivel constitucional estos principios, que mostraron así su utilidad para preservar la autoridad económica del Estado dentro del marco del derecho. Asimismo, el pacto constituye la utilización de la estructura "semicorporativa" de las organizaciones sectoriales (obreros, campesinos, empresarios), que ha rendido así un servicio más a la política gubernamental a pesar de la crisis de representatividad por la que atraviesa y que muy probablemente se profundizará en el futuro inmediato.

Ahora bien, la autoridad conferida por la ley no equivale a su cabal cumplimiento. Por eso no es lo mismo que la Constitución sirva para dar legalidad a un acto de poder a que su letra se cumpla en la práctica. La naturaleza "mixta" de la economía es dudosa si se atiende a las cifras de la "participación" del sector social (sindicatos, campesinos, cooperativas, etc.) en ella. La verdadera sutileza de la concordancia entre el pacto y la legislación está en lo referente a la "rectoría del Estado", sobre todo si se le compara, como medida de emergencia para hacer frente a una profunda crisis de coyuntura (octubre-diciembre de 1987), con la "nacionalización" de la banca decretada por López Portillo en 1982. Se trata de una forma de control gubernamental basada en la negociación y la formación de consensos sobre la base de que la intervención económica estatal se habría de transformar en una actividad predominantemente reguladora. Y esto estaba ya hábilmente previsto en las reformas constitucionales, estatistas sólo en apariencia, propuestas el primer día del gobierno de De la Madrid.

El balance que el propio gobierno hizo de la gestión económica de De la Madrid se sintetiza en la idea de contención y refundación. Contención de la crisis económica mediante la recuperación de la "soberanía monetaria" a través de la renegociación del pago de la deuda, y el ajuste fiscal y administrativo del gobierno. Refundación, estableciendo las bases de un nuevo modelo económico mediante una mayor exposición de la economía nacional a la internacional, y medidas encaminadas a inducir nuevos comportamientos económicos basados en la productividad para la competitividad. No obstante, por las razones expuestas anteriormente, que hicieron del período 1982-1988 una coyuntura crítica, la construcción de un modelo económico verdaderamente nuevo estaba todavía por hacerse. Algunas bases habían sido echadas, pero no eran sino parte de los cimientos.

#### EL CONCEPTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado del presidente Carlos Salinas de Gortari constituye una profundización de los cambios emprendidos por su predecesor, pero radicalizando

algunos aspectos de la idea liberal de la intervención económica del Estado. Sin embargo, esta reforma no ha tocado con la misma profundidad la estructura existente entre los órganos políticos del Estado y del sistema político.<sup>8</sup> Con la reforma del Estado se busca hacer viable a la economía mexicana en un contexto internacional que ha inducido una reorientación de las economías nacionales hacia la exportación, tratando de mantener la misma estructura básica de organización política del Estado.

En su campaña electoral Salinas de Gortari adoptó la divisa de la modernización de México como uno de sus estandartes 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 (Salinas de Gortari, 1988). 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 este último, 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 (Salinas de Gortari, 1988:2). Para apoyar la estrategia se buscaría *a*) renegociar la deuda externa, modernizar el sistema financiero, mantener en equilibrio 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 las obras de infraestructura (principalmente en comunicaciones, transportes y energéticos), y *d*) la modernización productiva.

En esta estrategia económica, la "redefinición del sector público" se concibe a la par con una idea de lo que debe hacer el Estado. En cuanto a lo primero, resalta el objetivo de mantener bajo estricto control el gasto público y continuar con la racionalización del aparato administrativo y productivo gubernamental, concluyendo con la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias. Por lo que se refiere a lo segundo, se señala en un sentido aún muy general que la presencia del Estado se debe redefinir para fortalecer a la "sociedad civil" e impulsar el desarrollo. En este importante discurso *de campaña* (y probablemente por serlo) se alude oscuramente al contenido de la "modernización" del Estado:

Redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar, significa fortalecer a toda la sociedad civil. Por eso nuestro Estado moderno no privatiza las actividades económicas, más bien las incorpora al todo social. Así articula el quehacer de los particulares en la tarea nacional (Salinas de Gortari, 1988:4).

<sup>8</sup> No es posible aquí referirse a esta característica de la vida política mexicana durante los últimos años. Sin embargo, la política del gobierno ha estado regida por la idea de administrar y controlar los espacios de participación electoral opositores sin democratizar las relaciones del Estado con los partidos de oposición y los procesos electorales. En esto el caso mexicano es único en un contexto en el que las reformas económicas han sido acompañadas por procesos de "transición a la democracia" en otros países de América Latina.

A pesar de la vaguedad de esta idea, aparece ya, *in nuce*, uno de los objetivos principales de lo que luego se denominará “reforma del Estado”, a saber, que el sector privado de la economía debería ocupar un lugar prominente, socialmente valorado y reconocido en la actividad económica y recibir un tratamiento distinto al tradicional por parte del Estado.<sup>9</sup> Quizá no por obra del azar, este discurso del candidato presidencial del PRI, destinado a los sectores empresariales, fue pronunciado en un contexto ideológico en el que las cúpulas empresariales hacían alarde de los vientos favorables que soplaban en su dirección. Como ejemplo se puede mencionar la declaración que hiciera el entonces presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Agustín F. Legorreta (18 de mayo de 1988, un día antes del discurso de Salinas en Monterrey), en el sentido de que el Pacto de Solidaridad Económica había sido una decisión “presidencialista” orientada a “conservar el poder” mediante el otorgamiento de concesiones al sector privado consistentes en acelerar y ampliar la política de privatizaciones. Dicho acuerdo habría sido efectuado tras las bambalinas del pacto formal con “un grupito muy cómodo de 300 personas [que] son las que toman las decisiones económicamente importantes en México” (*Unomásuno*, 19-V-88). A pocas semanas de la realización de las elecciones del 6 de julio de 1988, hay una coincidencia significativa entre el acercamiento al sector privado propuesto por el candidato oficial y diversas manifestaciones empresariales inusitadamente desenfadas en torno a concesiones obtenidas.

Posteriormente, habiendo ya ocupado la presidencia de la República, Salinas de Gortari irá definiendo, con precisión unas veces y con ambigüedad otras, su concepción del Estado como proveedor de los bienes públicos (soberanía y justicia) no generados por ningún otro agente social. Esta idea es una traducción a la realidad mexicana de la idea liberal contemporánea del Estado a la que nos referimos páginas atrás.

De acuerdo con un estudio detallado (Gayet, 1992:36-43), la fórmula retórica “reforma del Estado” no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989.<sup>10</sup> 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.

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 objetivos del Estado mexicano no fueron asociados irrestrictamente a determinadas políticas específicas. Particular-

<sup>9</sup> Para una descripción del espacio ocupado por el actor empresarial en la política nacional contemporánea, véase Luna, Tirado y Valdés, 1991.

<sup>10</sup> En la clausura del Congreso Nacional Ordinario de la Confederación Nacional Campesina.

mente, se aduce que el logro de la soberanía y la justicia no fue concebido mediante *una forma determinada* de intervención estatal en la economía. Particularmente, se hace ver que la forma que ésta fue adoptando con el tiempo consistió en emprender actividades de muy diverso tipo que dieron por resultado un "Estado propietario" crecientemente alejado en sus medios y objetivos de procurar justicia y soberanía. La idea de "Estado propietario" no es una idea plasmada en la Constitución de 1917. De ahí que ante la creciente brecha entre necesidades sociales y respuestas del Estado, éste deba adecuar sus medios a sus fines: abandonar su estilo "propietario" para promover la eficiencia económica y el desarrollo y adoptar un curso de acción "solidario" aplicando sus recursos a la atención de los "rezagos" sociales más ingentes: extrema pobreza y dotación de servicios a la población urbana y rural, con especial énfasis en los sectores de menores ingresos.

Además de lo anterior, la reforma responde también a la necesidad de incorporar el país al sistema de relaciones internacionales que se está formando después de la guerra fría, y a una necesaria adecuación entre sociedad y Estado después de una etapa de desarrollo en que "la participación del Estado en la estructuración nacional cumplió, en lo fundamental, su cometido". (Salinas de Gortari, 1990:30). Por esta razón,

Hoy se impone una nueva estrategia [...] fortalecer al Estado haciéndolo más justo y eficaz [...] Nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil [...] La reforma que lo agilice y haga eficiente, demanda [...] liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades imposterables de justicia.

El tema de la reforma del Estado ha ocupado un lugar prominente en el discurso presidencial.<sup>11</sup> Constituye sin lugar a dudas el tema fundamental de su período de gobierno, pues sintetiza prácticamente a todas y cada una de las medidas económicas y políticas fundamentales.

Es evidente que la reforma del Estado sintetiza esta opción presidencial ante una disyuntiva construida en su propio discurso.<sup>12</sup> El Estado debe desprenderse de empresas que no puede administrar y concentrar su atención en procurar justicia, identificada ésta, en el plano económico, con la atención a las "demandas de la población": bienes públicos deficitarios. Esta opción constituye una ruptura con una de las bases sobre las que se edificó el Estado mexicano después de 1917: el estatismo nacionalista de la Revolución mexicana originado en los últimos años del porfiriato (Knight, 1986, II:498-516). Esta ruptura se inicia con la quiebra del proyecto económico del Estado mexicano a principios de los años ochenta. Se trata de una quiebra que desemboca y concurre con la crisis económica, que consiste no solamente en la caducidad de instrumentos de intervención económica, sino en

<sup>11</sup> En cada uno de sus informes ante el Congreso de la Unión ha sido deliberadamente resaltado. Asimismo, ha constituido un tema constante en una abrumadora cantidad de discursos presidenciales. Una adecuada selección de éstos puede hallarse en Gayet, 1992: 132-137.

<sup>12</sup> Con esto quiero decir que, en principio, no es la única lectura posible de los hechos, sino una entre otras, con la diferencia de ser la que se enraizó en el nivel más alto de la toma de decisiones.

una crisis político-intelectual de la conducción del Estado en general y en particular de su vinculación con el desarrollo económico. La idea que definía la esencia del estatismo revolucionario era que el Estado debía situarse por encima e *intervenir* directamente en la administración del conflicto de intereses entre agentes económicos muy dispares, con objeto de velar por los de la gran masa de la población cuya condición era la de la extrema desigualdad frente al poder económico. Uno de los resultados de la interpretación de este principio por parte de gobiernos sucesivos fue la creación de un sector de empresa pública. En contraposición, la innovación de la reforma salinista es la introducción de un principio distinto y de su traducción en políticas públicas, a saber, un Estado que disminuye su intervención mediadora en favor de un entendimiento directo entre los agentes económicos y que considera que existen fuerzas económicas con potencial suficiente para sustituir al sector de empresa pública como motor del desarrollo: la inversión privada nacional y extranjera. De ahí la urgencia de encontrar nuevas bases y nuevos instrumentos de intervención económica estatal. Entre éstos se cuenta la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización, la redefinición de su papel en un sentido regulatorio, la canalización de recursos hacia regiones y sectores de bajos ingresos. En esta concepción, el Estado debe jugar un importante papel como proveedor de reglas claras del juego económico que incluyen la construcción de incentivos mediante la simplificación normativa y la especificación de los derechos de propiedad.

A la mitad del sexenio de Salinas de Gortari,<sup>13</sup> la idea de reforma del Estado se tradujo, en virtud de un discurso presidencial, en una “filosofía de partido”: el “liberalismo social”. De esta manera, los temas de la reforma quedaron plasmados en una unidad doctrinal que conjuga la economía de mercado con la presencia del Estado. Así, a la primera se la ve como el modo de organizar la economía bajo la regulación y vigilancia de un Estado rector. Con esta operación discursiva se intentó dotar al PRI de una doctrina política acorde con la realidad actual de la política de gobierno. De paso, cabe señalar que el término “liberalismo social” fue introducido al discurso político oficial por Jesús Reyes Heróles en 1954.<sup>14</sup>

#### LA PUESTA EN MARCHA DE LA REFORMA

Un análisis exhaustivo de la reforma supondría desde luego un estudio pormenorizado para seleccionar adecuadamente todas las políticas involucradas.<sup>15</sup> El es-

<sup>13</sup> En el 61 aniversario del PRI, el 4 de marzo de 1992.

<sup>14</sup> En este texto el ideólogo del Estado mexicano buscaba señalar que el liberalismo social había surgido debido a que los reformistas liberales del siglo XIX habían topado con el problema de la extrema desigualdad y para hacerle frente, a la vez que se ponía en marcha una economía moderna de mercado, consideraron que era indispensable mantener en manos del Estado el control sobre las formas de propiedad, subordinándolas a las necesidades del desarrollo social.

<sup>15</sup> En un sentido amplio, ésta abarca muchos aspectos de la política gubernamental. Entre ellos la legislación electoral, la concertación como método de gobierno, la reforma educativa, la defensa de los derechos humanos y la procuración de justicia, las relaciones Estado-Iglesia, la autonomía del Banco de México, el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas y la pluralidad social, etc.

pacio de este artículo imposibilita por ahora abordar esta tarea. Además, hay restricciones que tienen que ver con hechos que aún están por ocurrir, tales como la ratificación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TNLC) y, de darse, la reforma electoral. De ellos se desprenderá el ambiente económico y político en el que se dirima el derrotero de la reforma. Quisiera aquí limitarme a describir algunos de los cambios que caracterizan las dimensiones de la reforma a la intervención económica del Estado.

### *El artículo 27 y la propiedad de la tierra*

Las reformas al artículo 27 de la Constitución representan uno de los virajes históricos de mayor envergadura emprendidos por la actual administración. Su objetivo ha sido propiciar modificaciones en la estructura de las relaciones económicas en el campo, dando por terminado el reparto agrario y otorgando una personalidad jurídica diferente al ejido y a sus titulares.

La estructura de las modificaciones puede sintetizarse de la siguiente manera: 1) fin del reparto agrario, 2) establecimiento de los derechos legítimos de propiedad correspondientes a las distintas formas de tenencia de la tierra para que queden "plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos", 3) eliminación de la prohibición a las sociedades mercantiles de tener en propiedad predios rurales, 4) se distingue la propiedad del "solar en el casco urbano", de propiedad exclusiva de sus moradores, de "las superficies parceladas de los ejidos [que] podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley,<sup>16</sup> propiciando la compactación parcelaria y sin permitir la acumulación o la fragmentación excesivas", 5) los poseedores de parcelas podrán formar asociaciones u otorgar su uso a terceros o mantenerse en la situación en que se encuentran; con esa finalidad la asamblea ejidal deberá reunirse para tomar los acuerdos correspondientes.<sup>17</sup>

Los efectos de esta legislación son de largo plazo. Aún no se dispone de información confiable para evaluar su impacto en los cambios de tenencia de la tierra ni en la productividad agrícola. En ambos aspectos las tendencias de largo plazo que aquejan a la agricultura mexicana siguen vigentes y las relaciones que la nueva ley está destinada a establecer para capitalizar el campo sólo podrán evaluarse adecuadamente a partir del presente año. La razón principal para afirmar lo anterior es que hasta el momento actual está en proceso la finalización del rezago en la distribución de tierras y las nuevas fórmulas de asociación entre productores e inversionistas aún no adoptan un carácter generalizado. Sin embargo, debe decirse que el efecto potencial contenido en esta reforma puede repre-

<sup>16</sup> Ley Agraria, *Diario Oficial*, miércoles 26 de febrero de 1992.

<sup>17</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 7 de noviembre de 1991, pp. 191-205. *Diario Oficial*, lunes 6 de enero de 1992.

sentar un parteaguas e i la estructura de las relaciones predominantes en el campo, propiciando la formación de un campesinado de mayor capacidad productiva combinado con una presencia creciente, a un ritmo acelerado, de la agroindustria en los cultivos con mayor demanda en el mercado internacional.

### *Política fiscal*

Si el Estado se contrae en su papel de inversionista, la política fiscal se tiene que modificar, pues constituye, entonces, una de las principales fuentes de ingresos gubernamentales. En este terreno los cambios han sido también importantes.

El ajuste de las finanzas públicas ha sido uno de los renglones en los que el gobierno ha mostrado mayor eficacia en su desempeño, llegando en 1991 y 1992 a ofrecer cuentas superavitarias. Aun excluyendo los ingresos extraordinarios obtenidos por la privatización de empresas públicas, en 1991 el excedente llegó a representar el 0.5% del PIB (CEPAL, 1993:24).

La reducción del gasto público y la disminución de la partida por concepto de pago de intereses mejoraron el margen de maniobra para aumentar los ingresos del sector público. Sobresale en este terreno un cambio en la captación de los ingresos tributarios del gobierno federal que se ha modificado considerablemente de 1988 a 1992, pasando de 20 103.1 a 46 013.7 billones de pesos (Salinas de Gortari, 1992:162). Una de las razones de este cambio se encuentra en el aumento de los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta, que sólo en 1992 representó un aumento de 11.3% en términos reales con respecto al año previo. Este incremento se debe en parte al aumento de la actividad económica y en parte a la ampliación de la base tributable y a la intensificación de la fiscalización (CEPAL, 1993:25).

Por la vía de la captación de impuestos, el gobierno ha sustituido ingresos que obtenía por otra vía y los programas y políticas instrumentados en este sentido buscan consolidarse por este camino.

### *Cambios en la normatividad económica*

De acuerdo con la teoría económica que inspira la reforma, la normatividad económica debe propiciar cambios en las conductas de los agentes, eliminando obstáculos y fomentando su iniciativa. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, desde el primer año de gobierno, efectuó cambios en la legislación que rige diversas actividades económicas. Entre los más notables está la expedición del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en el cual se estableció un mecanismo automático para la inversión

destinado a eliminar trámites burocráticos. De acuerdo con reportes oficiales (SECOFI, 1992:3), el resultado de esta modificación significó una menor intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). En el primer semestre de 1992

Se efectuaron 1 374 operaciones de inversión, de las cuales únicamente 157 (11.4%) requirieron de la autorización previa de la CNIE. Asimismo, de 420 nuevas sociedades que se constituyeron en ese lapso con inversión extranjera en su capital social, tan sólo 65 (15.5%) solicitaron resolución de la CNIE y las 355 restantes utilizaron el Régimen Automático de Inversión que se prevé en el Reglamento para su constitución.

En términos de su volumen, el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido espectacular. En sólo tres años la IED acumulada en el sexenio es de 20 394.3 millones de dólares, y el saldo histórico de la misma pasó de 27 001.1 a 47 395.4 millones de dólares. Con esto, la inversión extranjera captada en el sexenio supera en 16.5% a la captación correspondiente al período 1973-1988 y representa un avance del 97.1% del objetivo de captación fijado para el sexenio en 24 000 millones de dólares (SECOFI, 1992: cuadro 1).<sup>18</sup> Sin embargo, del total de la inversión extranjera reportada, aproximadamente una tercera parte se ha concentrado en el mercado de valores sin radicarse en el sector productivo. Asimismo, otra de sus características es la de orientarse hacia el sector de servicios. Puede decirse que debido a estas características, la IED presenta un alto potencial de volatilidad que puede activarse si las condiciones de estabilización económica y las expectativas generadas por el TNLC llegaran a cimbrarse.

Por otra parte, en marzo de 1989 se estableció el Programa para Revisar el Marco Regulatorio de la Actividad Económica Nacional, siendo probablemente la actividad más importante desarrollada en este campo por el gobierno actual. Según el coordinador del Programa de Desregulación Económica de la SECOFI, a partir de los cambios en la regulación se han establecido las bases para una revolución microeconómica. No ha sido poco lo que se ha hecho en este terreno. De acuerdo con la misma fuente,<sup>19</sup> se han efectuado alrededor de 50 cambios a distintos niveles de la normatividad económica, enfocados a dos frentes: desregulación de actividades que no se adecuaban a las necesidades del país (transporte de carga, actividades portuarias y comerciales, salud, turismo, minería, electricidad y petroquímica), y "acciones sistémicas" que "no se enfocan en un sector en particular sino a crear las acciones necesarias para que las operaciones de mercados sean más eficientes en todos los campos". En este frente se han dado cinco cambios legislativos importantes, unos enfocados a "reducir los costos de transacción de los particulares, otros a cuestiones mismas del sector público como 'ente' re-

<sup>18</sup> Cifras actualizadas a junio de 1992.

<sup>19</sup> *Excelsior*, 25 de marzo de 1993, sección financiera, pp. 1 y 8.

gulador, y otros más para fomentar la libre concurrencia y la libre competencia de todos los sectores”.<sup>20</sup>

Históricamente, uno de los aspectos fundamentales de la normatividad económica del Estado fue su desempeño como “árbitro” de las relaciones entre capital y trabajo. La normatividad de la que emana esta función es la consignada en el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo. Ninguna de estas normas ha sufrido modificación alguna, no así las prácticas efectivas del mundo del trabajo que han sufrido grandes transformaciones con la intensidad de la crisis económica y con el cambio de modelo económico. El costo del ajuste económico ha recaído casi en su totalidad sobre el salario. La proporción de las remuneraciones salariales ha caído en 12% entre 1980 y 1990 y el salario real manufacturero declinó 37.9% entre 1982 y 1988, iniciando una lenta recuperación en los años siguientes hasta representar en 1992 el 87.8% del nivel que observaba en 1980.<sup>21</sup> Esta caída es resultado de la política de ajuste instrumentada en el pacto económico, pero también lo es de la reconceptualización del papel que el Estado debe jugar en las relaciones laborales. En la perspectiva de fortalecer el mercado se han erosionado las bases de la negociación salarial al deshacerse los contratos colectivos de trabajo en aras de la flexibilización laboral que favorece las negociaciones a nivel de empresa en detrimento de las organizaciones sindicales de rama u oficio.

Sin embargo, contra lo que se preveía, la Constitución no ha sido modificada para adecuarla a las nuevas condiciones. Las demandas de los organismos patronales en este sentido indican, sin embargo, que tarde o temprano se formulará una nueva Ley Federal del Trabajo y, probablemente, una nueva redacción del artículo 123. No obstante, el momento de hacerlo puede postergarse debido a la proximidad del cambio de gobierno. En todo caso, esta modificación legalizará los cambios que en la práctica se han ya instaurado en el mundo del trabajo.

### *Privatización de empresas paraestatales*<sup>22</sup>

En lo que va de la presente administración la “enajenación de empresas paraestatales” (SHCP, 1992) se ha profundizado y extendido en comparación con el gobierno anterior, no por el número de empresas vendidas, sino por la importancia que

<sup>20</sup> Entre los cambios que tratan de reducir los costos de transacción están las reformas a la Ley de Sociedades Mercantiles y la Ley Federal de Correduría Pública; entre los que modifican la regulación gubernamental está la Ley Federal de Metrología y Normalización y, finalmente, entre los que fomentan la competencia “entre proveedores y entre proveedores y consumidores” está la Ley Federal de Competencia Económica y las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor. En la misma fuente citada se ofrece una lista exhaustiva de los demás reglamentos que han sido modificados.

<sup>21</sup> Incluye salarios, sueldos y prestaciones medias deflactados con el índice nacional de precios al consumidor para familias con ingresos mensuales de entre uno y tres salarios mínimos (CEPAL, 1993: 49, nota b).

<sup>22</sup> En otro lugar he analizado ya la política de privatización seguida por el gobierno entre 1989 y 1991 (Valdés, 1992: 22-26).

tenían dentro del esquema de inversión pública prevaleciente con anterioridad.<sup>23</sup> Es el caso de las empresas siderúrgicas, Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales que quedaron en manos del gobierno después de la nacionalización bancaria. Igualmente, se han privatizado las líneas aéreas, los ingenios azucareros y las empresas comerciales del sistema de abasto controlado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Las operaciones realizadas en este sexenio habían reportado a las arcas del gobierno, hasta principios de 1992, antes de concluir la privatización de los bancos, un total de 18 401.3 millones de dólares, equivalentes al 6.5% del PIB de 1991.<sup>24</sup> Si se consideran únicamente los ingresos provenientes de la venta de los 18 bancos comerciales, puede observarse que estos representan el 3.72% del PIB de 1992.<sup>25</sup> Tomados en conjunto, los ingresos no tributarios del gobierno federal representan el 4.9% y el 5.1% del PIB de 1991 y 1992, respectivamente. Estos ingresos se explican en su mayor proporción por las operaciones de privatización realizadas en esos años.

En su parte sustancial, la política de privatización ha sido concluida. A excepción de las empresas consideradas estratégicas y exclusivas del Estado, el sector privado tiene en sus manos la economía nacional.<sup>26</sup> Los requisitos para que se convierta en el motor de la economía están dados. Sin embargo, aún es pronto para evaluar si esto se cumplirá de acuerdo con las expectativas formuladas en la política gubernamental. La estructura que presenta la economía mexicana revela un grado de concentración de la actividad económica en unos pocos grupos económicos que controlan las principales empresas industriales y financieras. Ha sido mostrado repetidas veces que el dinamismo de estos grupos es insuficiente para generar los empleos y la demanda interna que requiere la economía mexicana para crecer de manera sostenida. Mientras que las 500 empresas más importantes de Canadá y Estados Unidos ocupan al 18.5% y al 10.4% de la población económicamente activa de esos dos países, respectivamente, las 500 más grandes de México únicamente emplean al 2.8% (*Expansión*, 1991a:312). Probablemente, el aumento de la inversión extranjera tienda a la postre a cerrar esta brecha, pero aún es temprano para afirmarlo. Sin embargo, es razonable esperar que si las empresas mexicanas no han podido ocupar el liderazgo que les corresponde en la economía nacional, difícilmente lo harán en el contexto de un aumento espectacular de la inversión extranjera con o sin TNLC.

La venta de los bancos comerciales fue un capítulo especial del proceso de privatización. El 2 de mayo de 1990 el presidente Salinas envió a la Cámara de

<sup>23</sup> Entre 1982 y 1988 se desincorporaron un total de 743 empresas, y en el sexenio actual, hasta octubre de 1992, se han agregado a este proceso 218 (SHCP, 1992).

<sup>24</sup> Véase Valdés, 1992: cuadro 3. En este cuadro puede también verse un listado de las operaciones de privatización hasta febrero de 1992.

<sup>25</sup> Calculado con las cifras proporcionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Salinas de Gortari, 1992: 31).

<sup>26</sup> Del total de operaciones de privatización realizadas entre diciembre de 1988 y febrero de 1992 el sector privado participó en ellas con un 96.99% del valor total, mientras que el sector social adquirió únicamente el 3.01% (Gayet, 1992: 120).

Diputados la iniciativa para modificar el artículo 28 de la Constitución.<sup>27</sup> En la exposición de motivos se reiteran los lineamientos principales de la reforma del Estado y se propone “volver al espíritu original de la Constitución de 1917”. Este espíritu es el de mantener bajo la exclusividad del Estado solamente las áreas estratégicas. En virtud de que el crédito y la banca no eran considerados como tales, sino únicamente como una actividad que el Estado debía mantener en exclusiva por razones coyunturales de emergencia, se justificaba desincorporarlos derogando el párrafo respectivo. La finalidad era la de “restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y también para modernizar al propio sector bancario...” De esta manera no se usarían los fondos públicos para capitalizar y modernizar los bancos, sino para obras de infraestructura y servicios demandados por la población. Bajo la nueva legislación, el Estado controlará los bancos y el crédito a través de la banca de desarrollo, los bancos comerciales que queden en su poder y las instituciones encargadas de regular al sistema financiero, especialmente la Comisión Nacional Bancaria. Así, el gobierno pudo proceder a la venta de las acciones de los bancos cuya estructura actual puede apreciarse en el cuadro 2.

### *Solidaridad*

El presidente Salinas de Gortari ofreció destinar los recursos de las privatizaciones al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Desde este punto de vista, los temores de que la reforma del Estado fuera un simple achicamiento del mismo parecían verse contradichos por una política más compleja, de reordenación estratégica de las tareas estatales. Los datos disponibles, empero, parecen más bien confirmar la idea de que aunque el gasto en solidaridad ha crecido, éste no es ni remotamente equivalente a los ingresos producto de la venta de empresas del Estado. Entre 1989 y 1992 el gasto federal en Pronasol aumentó significativamente: 63.4% en 1990, 26.25% en 1991 y 28.88% en 1992 (Lustig, 1993: cuadro 3). Sin embargo, como porcentaje de las privatizaciones, si bien este rubro representó el 72.41% en 1989, disminuyó a 45.49% en 1990 y a 16.23% en 1991 (Gayet, 1992:117). Esto habla en favor de la idea vertida por Salinas de Gortari en el sentido de que las privatizaciones deben “vincularse” al Pronasol, pero no con objeto de que los recursos así obtenidos se destinen por entero a solidaridad, sino sólo en la proporción necesaria para obtener el consenso que las privatizaciones requieren. No obstante lo anterior, los recursos destinados al Pronasol han crecido como porcentaje del gasto social (1989: 7.39%, 1990: 11.05% y 1991: 11.28%, Lustig, 1993: cuadro 3), en un contexto en el que éste creció 12% en 1990 y 29% en 1991.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 3 de mayo de 1990, pp. 214-220.

<sup>28</sup> Con relación a cada ejercicio anterior. Calculado con base en Gayet, 1992: cuadro 8.

Cuadro 2

| DESINCORPORACIÓN BANCARIA, 1991-1992 |                                   |                        |                          |  |                               |
|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------|--|-------------------------------|
| <i>(Miles de millones de pesos)</i>  |                                   |                        |                          |  |                               |
| <i>Bancos</i>                        | <i>Grupo comprador</i>            | <i>Precio de Venta</i> | <i>VM/VL<sup>1</sup></i> | <i>Precio/uti-<br/>lidad<sup>2</sup></i> | <i>Porcentaje<br/>vendido</i> |
| MMM                                  | Probursa                          | 611.2                  | 2.66                     | 12.73                                    | 77.19                         |
| BANPAIS                              | Mexival                           | 545.0                  | 3.03                     | 17.73                                    | 100.00                        |
| CREMI                                | Empresarios de Jalisco            | 748.3                  | 3.40                     | 21.86                                    | 66.73                         |
| CONFIA                               | Abaco                             | 892.3                  | 3.73                     | 12.85                                    | 78.68                         |
| BANORIE                              | Margen                            | 223.2                  | 4.04                     | 23.68                                    | 66.00                         |
| BANCRESER                            | Roberto Alcántara                 | 425.1                  | 2.53                     | 50.49                                    | 100.00                        |
| BANAMEX                              | Accival                           | 9 745.0                | 2.63                     | 11.18                                    | 70.72                         |
| BANCOMER                             | Vamsa                             | 8 564.2                | 2.99                     | 15.67                                    | 56.00                         |
| BCH                                  | Cabal                             | 878.4                  | 2.68                     | 22.31                                    | 100.00                        |
| SERFIN                               | Obsa                              | 2 827.8                | 2.69                     | 14.77                                    | 51.00                         |
| COMERMEX                             | Inverlat                          | 2 706.0                | 3.73                     | 20.61                                    | 66.54                         |
| SOMEX                                | Invermexico                       | 1 876.5                | 3.31                     | 21.26                                    | 81.62                         |
| ATLÁNTICO                            | Gbm                               | 1 469.2                | 5.30                     | 17.85                                    | 68.85                         |
| PROMEX                               | Finamex                           | 1 074.5                | 4.23                     | 16.53                                    | 66.34                         |
| BANORO                               | Grupo Estrategia Bursátil         | 1 137.8                | 3.95                     | 11.26                                    | 66.03                         |
| MERCANTIL DEL NORTE                  | Roberto González y Alberto Santos | 1 775.8                | 4.25                     | 12.62                                    | 66.-00                        |
| BANCO INTE RNACIONAL                 |                                   | 1 486.9                | 2.95                     | 14.16                                    | 51.00                         |
| BANCO DEL CENTRO                     | Prime Multiva                     | 896.4                  | 4.65                     | 10.85                                    | 66.31                         |
| TOTAL                                |                                   | 37 856.5               | 3.09                     | 14.75                                    | 64.48                         |

<sup>1</sup> Valor de mercado a valor en libros<sup>2</sup> Calculado con las utilidades de los últimos 12 meses.

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos, 4o. Informe de Gobierno, 1992. Anexos Estadísticos.

Los recursos del Pronasol se han destinado a obras de infraestructura social básica: agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de escuelas, construcción de centros de salud, empresas de solidaridad y otras obras de beneficio social. Para ello ha contado también con aportaciones de las comunidades, principalmente en mano de obra. Esta orientación del gasto de Pronasol tiene implícito el supuesto de que el mejoramiento de las condiciones de vida puede facilitar la incorporación de la población de bajos ingresos a la actividad económica en forma regular. Sin embargo, conviene resaltar dos hechos que hacen de ésta una posibilidad dudosa: 1) el Pronasol no es un instrumento destinado a modificar la estructura de la distribución del ingreso y 2) por más que este programa pueda aliviar algunos efectos de la pobreza, no afecta las causas de la misma que se reducen, esencialmente, a la falta de un ingreso permanente y adecuado a las necesidades de las familias (Lustig, 1993: 12). La solución de fondo a la desigualdad y a la pobreza sólo puede provenir del crecimiento económico y del mejoramiento de las condiciones de acceso a sus beneficios por parte de la mayoría de la población.

#### OBSERVACIONES FINALES

Sería prematuro llegar a conclusiones definitivas sobre un proceso que aún está en marcha y que espera la realización de hechos que deben tender a consolidarlo o que pueden hacerlo fracasar. Me limitaré por tanto a resaltar algunos aspectos que a mi parecer constituyen los más relevantes de la reforma del Estado.

A primera vista, sorprende a cualquier observador la persistencia del pacto económico como mecanismo para llegar a una economía de mercado. Las variables que el pacto controla son casi en su totalidad variables que debieran fluctuar de acuerdo con las condiciones del mercado. No es el caso hoy en día. Mientras se esperan los frutos de la "revolución microeconómica" el gobierno necesita evitar que se disparen los factores macroeconómicos. Para lograrlo no ha podido hacer otra cosa que mantener el pacto. Así, contra todos los preceptos liberales, la economía subsiste prisionera de la política. Pero éste no puede ser sino un estadio transitorio hacia una economía que se regule en más alto grado por la interacción de sus propios factores. En la perspectiva de una verdadera transición hacia una economía de mercado, un supuesto básico a cumplir es la progresiva sustitución del pacto por el funcionamiento más autónomo del mercado, acompañado de las regulaciones requeridas para corregir sus efectos negativos. Sin embargo, la economía mexicana está aún lejos de ese estadio.

Si asumimos que el mercado es una creación institucional, para conseguir el objetivo anterior, deben cumplirse dos condiciones: que el sector privado se convierta en un verdadero "motor" del desarrollo y que los demás actores económicos puedan satisfacer sus expectativas en el mercado. En síntesis, que el juego económico esté organizado institucionalmente de tal suerte que los agentes tengan

incentivos para jugarlo. Ni el sector privado ni los demás agentes económicos ofrecen en la actualidad un panorama que permita suponer que esto se ha logrado. El crecimiento económico del país y la incorporación de la población a su dinámica no parecen ser los objetivos institucionales reales en función de los cuales se toman las decisiones económicas. Más bien la economía mexicana sigue presentando una conformación en la que los mecanismos informales privilegian el beneficio de los sectores con mayor poder económico apoyados en la estructura de las decisiones políticas. Este camino es el opuesto al seguido por las economías que han conseguido su pleno desarrollo.

La consolidación de la reforma instrumentada por el gobierno de Salinas de Gortari dependerá, en última instancia, del éxito de la economía mexicana en desarrollarse hacia afuera allegándose los recursos internos y externos necesarios. Sobre este punto solamente puede decirse que la prueba de fuego será la de conseguir un crecimiento económico sostenido, capaz de absorber la creciente demanda de empleos, manteniendo al mismo tiempo los equilibrios macroeconómicos. La ratificación del TNLG o cualquier otro modelo de relaciones económicas por el cual se sustituya, será el contexto sobre el que esta pregunta se responda en el futuro próximo. Lo mismo puede decirse del efecto que sobre la posibilidad del crecimiento tengan las nuevas pautas de comportamiento y organización económica generadas por las reformas institucionales instrumentadas. En este terreno se han hecho avances muy relevantes en materia de modernización del transporte y de vías terrestres, uno de los cuellos de botella históricos de la organización de la economía mexicana. Sin embargo, subsisten dudas acerca de la capacidad del sistema bancario para modernizarse al ritmo requerido. El carácter monopólico u oligopólico preservado en la telefonía alámbrica y en los medios electrónicos de comunicación, principalmente la televisión, arroja oscuras sombras sobre el alcance de la reforma para conducir efectivamente a una modernización del país. Igualmente, es dudoso que los sectores más afectados por las políticas de ajuste puedan, en un futuro próximo, mejorar su inserción en la economía formal después de una década en que han visto drásticamente reducidos sus ingresos, su acceso a los servicios educativos y de salud, etc. Más bien, el panorama económico y social de la población presenta una configuración que permite suponer que las brechas de ingreso se profundizarán y la polarización de la estructura de incentivos y oportunidades conformará una separación de larga duración entre los sectores dinámicos de la economía y el conjunto de la nación.

Considerada como una transformación de la intervención del Estado en la economía, la reforma del Estado tiene una característica principal: constituye una forma de despolitizar la economía. Si se atiende cuidadosamente a los postulados que el presidente de la República ha señalado para la reforma del Estado, éste debe tomar en sus manos la responsabilidad de la justicia social. Un Estado más justo en lugar de un Estado propietario. Pero en esta idea, a diferencia del estatismo de la Revolución mexicana, la economía (léase el mercado) no debe ser distorsionada por

objetivos políticos. Se ha producido así una escisión entre economía y sociedad al separar el Estado sus funciones de regulador económico y de promotor de la justicia social. En el pasado, ambas funciones se presentaban unidas. De hecho, el artículo 27 de la Constitución faculta al Estado para modificar las formas de la propiedad, principalmente la propiedad privada, en función de las necesidades del interés público. Éste fue el poder que dicho artículo otorgó al Estado para hacer posible la reforma agraria y la inversión pública como motores de la economía durante un largo período del desarrollo económico.<sup>29</sup> En consonancia con los requerimientos de la reforma liberal se ha adecuado la doctrina de la Revolución a esta separación de las funciones del Estado. Se trata de una ruptura con los principios de la Constitución de 1917 presentada como una recuperación de su “verdadero espíritu”.

En sí misma esta transformación no tiene por qué arrojar resultados negativos. Al contrario, la experiencia histórica es elocuente: la hipertrofia del Estado ayudó a la sociedad mexicana a atravesar el siglo XX, pero ha llegado a amenazar su ingreso al XXI. Sería inconcebible pensar el futuro a partir de las viejas formas estatistas de todo tipo. El problema reside, más bien, en cómo pensarlo a partir de formas de integración social que puedan regularse democráticamente. La reforma se ha propuesto facilitar e inducir la modernización económica, pero corre el riesgo de limitarse a unos pocos aspectos de ella y, por lo mismo, de cancelarla.

Por último, es de observarse que la reforma del Estado no ha modificado la estructura de relaciones de los poderes del Estado ni los principales mecanismos de constitución de la autoridad pública. El presidencialismo, el centralismo, la persistencia de un sistema político con partido hegemónico aún no dispuesto a disputar electoralmente el poder en términos de igualdad con los demás partidos políticos, la pobreza de carácter y la subordinación al ejecutivo del poder legislativo y judicial, siguen siendo manifestaciones de atraso político que obstaculizan la modernización del país. El reclamo social y político en las últimas décadas no ha sido solamente la transformación de las disposiciones estatales que obstaculizan el crecimiento de una economía que reclama mayores autonomías y espacios propios, sino la democratización del Estado político. Modernamente esto se resume en libertades ciudadanas irrestrictas, elecciones libres, equilibrio de poderes y vigencia del derecho. Sin estas condiciones el Estado no puede cumplir sus funciones de regulación y justicia. Más aún, sin ellas el Estado mexicano no podrá hacer suya la *racionalidad* que haga posible que cualquier actor social pueda ejercer eficaz y eficientemente sus derechos, condición esencial de la sociedad moderna. La expansión del Estado mexicano por encima de las cabezas, destinos y voluntades de sus ciudadanos no hubiera sido posible sin la institucionalización de una presidencia casi omnipotente. Modernizar el Estado quiere decir hacerlo racional y esto, en último análisis, debe por fuerza afectar la esencia de su mecanismo fundamental. Por eso está pendiente la reforma política del Estado.

<sup>29</sup> Según Jesús Reyes Heróles (1954), esta idea es concomitante a la construcción del Estado mexicano.

A ese respecto la historia también es elocuente: la Revolución, como el porfiriato, sacrificó la democracia para hacer viable el desarrollo económico y, por esa vía, ambos fracasaron en su objetivo de modernizar la sociedad mexicana.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D. C.
- CEPAL (1993), *México: evolución económica durante 1992*, México.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, varios números.
- Expansión* (1991a), núm. 572, 21 de agosto.
- Gayet, Cecilia (1992), *La reforma del Estado en México bajo la gestión de Carlos Salinas de Gortari 1988-1991*, tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Knight, Alan (1986), *The Mexican Revolution*, 2 vols., Cambridge, Inglaterra.
- Luna, Matilde, Ricardo Tirado, Francisco Valdés (1991), "Los empresarios y la política en México 1982-1986", en Ricardo Pozas y Matilde Luna (coords.), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, México, Editorial Grijalbo, pp. 21-106.
- Lustig, Nora (1993), "The national solidarity program as a poverty reduction strategy in Mexico", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Johnatan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.Mexican Studies, University of California, San Diego (en prensa).
- Renwick Monroe, Kristen (ed.) (1991), *The Economic Approach to Politics. A critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Harper Collins Publishers.
- Reyes Heróles, Jesús (1954), *Continuidad del liberalismo mexicano*, Facultad de Derecho, UNAM, reproducido en *La historia y la acción, la revolución y el desarrollo político de México*, Madrid, 1972, Seminarios y Ediciones, S. A.
- Salinas de Gortari, Carlos (1988), "El reto económico. Fortaleza de la nación y bienestar de los mexicanos", suplemento especial, *La Jornada*, 20 de mayo de 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos (1990), "Reformando al Estado", *Nexos* 148, abril de 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos (1992), *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo.
- Sayeg Helú, Jorge (1988), *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, México, Editorial Porrúa.
- SECOFI (1992), *Evolución de la inversión extranjera directa en México*, México, junio de 1992.
- SHCP (1992), Unidad de Desincorporación de Empresas Paraestatales, *El proceso de enajenación de empresas paraestatales*, octubre de 1992.

Valdés Ugalde, Francisco (1992), "De la nacionalización de la banca a la reforma del Estado: los empresarios y el nuevo orden mexicano", trabajo presentado al seminario *Los efectos políticos del ajuste*, Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, San Diego y Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 15 y 16 de junio de 1992. Próxima publicación.