# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

José Juan Sánchez González

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

# Administración Pública y Reforma del Estado en México

José Juan Sánchez González

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Universidad Autónoma de Tlaxcala
POR LA CULTURA
Lo nuestro vive

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO


**Consejo Científico IAPAS**

Dr. Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Dr. Enrique Cabrero Mendoza
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Dr. Leonardo Morlino
L'IBERA UNIVERSITÁ INTERNAZIONALE DEGLI SOCIALI GUIDO CARI

Professor Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÁ DI BOLOGNA

Dra. Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE CHILE-CLAD

Dr. Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET-GREGORIO MARAÑÓN

Dr. Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Dr. Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

Dr. Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. Juan de Dios Pineda Guadarrama
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Dr. Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÁ DI BOLOGNA

Professor Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY

Dr. Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Dr. Mario Martin Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Dra. María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Dr. Rubén Garrido Iserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Dr. Carles Ramió Matas
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Dr. Rafael Bañón i Martínez
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Dr. José Manuel Canales Aliende
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Dr. Guillermo Escobar Roca
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

**Consejo Directivo IAPAS**

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO

Alejandro Romero Gudiño
DIRECTOR DE DESARROLLO POLÍTICO

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Rodolfo Ortiz Ortiz
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Luis Humberto Fernández Fuentes
DIRECTOR DE PROYECTOS ESPECIALES

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara
REPRESENTANTE LEGAL

**Administración Pública**
**y Reforma del Estado en México**
**ISBN:** 978-607-98268-0-2

**Autor**: Sánchez González**,** José Juan

**Editorial:** Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

**Materia:** Ciencia política (Política y gobierno)

**Publicado:** 2018-10-16

**Nº Edición:** 1

**Idioma:** Español

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

**www.iapas.mx**
**Email:** jorge.perez@iapas.mx
**Twitter: @iapasfs**
**Facebook.com/IAPASF**

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Alcaldía de Tlalpan.
México, Distrito Federal, 14630, México

RENIECYT NO. 1800606

ISBN: 978-607-98268-0-2

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio sin permiso del autor.

*A la memoria de mis hermanos*
*Eduardo y Santos Gabriel,*
*espíritus rebeldes y libres,*
*están en nuestros corazones por siempre.*

# Índice

**Presentación** 16

**Introducción** 16

**Primera Parte: El estudio de la reforma del estado** 26

**Capítulo I | Aproximación a la *Reforma del Estado*** 28

1.1 Teorías en torno al *Estado* 30

1.2 El gobierno 36

1.3 *Administración Pública* 38

1.4 Delimitación de lo público, lo privado y lo público no estatal 40

1.5 Concepto de *Reforma del Estado* 43

1.6 Acepciones básicas de la *Reforma del Estado* 56

1.6.1 Por su posición 57

1.6.1.1 Por su posición económica 58

1.6.1.2 Por su posición política 62

1.6.1.3 Por su posición social 66

1.6.1.4 Por su posición administrativa 71

1.6.1.5 Por su posición jurídica 79

1.6.2 Por sus propósitos 82

1.6.2.1 La *Reforma del Estado* como modernización 82

1.6.2.2 La *Reforma del Estado* como inserción en la globalización mundial 86

1.6.2.3 La *Reforma del Estado* como vigencia del *Estado de Derecho* 89
1.6.2.4 La *Reforma del Estado* como adelgazamiento del gobierno 91
1.6.2.5 La *Reforma del Estado* como cambio en la gestión pública 93
1.6.2.6 La *Reforma del Estado* como transición democrática 95
1.6.2.7 La *Reforma del Estado* como liberalización económica y política 104
1.6.2.8 La *Reforma del Estado* como cambio estructura 108
1.6.3 Por su enfoque 110
1.6.3.1 El enfoque intervencionista 111
1.6.3.2 El enfoque *neoliberal* 114
1.6.3.3 El enfoque *neoinstitucionalista* 119
1.6.3.4 El enfoque *neointervencionista* 124
1.7 De la "primera" a la "segunda" generación de reformas 126
1.8 La *Reforma del Estado* sin adjetivos 137

**Segunda Parte: Implementación de la reforma del estado en México** 145

**Capítulo ii | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)** 151

2.1 Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988) 154

2.2 *La reforma económica*: el sexenio del crecimiento cero 157

2.2.1 *El crecimiento cero en la economía* 176

2.3 *La reforma políti*ca: la democracia gradualista 180

2.4 *La reforma social*: avance de la pobreza 188

2.5 *La reforma administrativa*: del gigantismo al adelgazamiento estatal 197

2.6 La privatización de las empresas públicas 212

2.7 Las reformas constitucionales 215

2.8 La *Reforma del Estado fallida* de Miguel de la Madrid 217

**Capítulo iii | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)** 222

3.1 Aproximación al estudio de la *Reforma del Estado* 225

3.1.1 Antecedentes de la *Reforma del Estado* 226

3.1.2 *Reforma del Estado* 230

3.2 Reforma económica 232

3.2.1 El *Programa de Estabilización* (1983-1991) 234

3.2.2 *Reforma financiera* 237

3.2.3 *Reforma fiscal* 239

3.2.4 Renegociación de la deuda externa 241

3.2.5 El programa de apertura comercial 246
3.2.6 La inversión extranjera 249
3.2.7 La privatización de las empresas públicas 251
3.2.8 Firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) 256
3.3 *Reforma política* 257
3.3.1 Reforma del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) 267
3.3.2 Reforma del Distrito Federal 270
3.4 *Reforma social*: *Solidaridad* 272
3.5 *Reforma administrativa* 275
3.6 *Reforma ideológica*: *liberalismo social* 284
3.7 *Reforma internacional* 288
3.8 *Reforma constitucional* 291
3.9 La *Reforma del Estado neoliberal* de Carlos Salinas de Gortari 294

**CAPÍTULO IV | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)** 307
4.1 El contexto adverso de la *Reforma del Estado* 311
4.2 La reforma económica: 1995 la mayor crisis económica mexicana 313
4.2.1 Los *créditos Clinton* para salir de la crisis 326
4.2.2 El FOBAPROA: el rescate bancario 328
4.2.3 La puesta en marcha del TLCAN 332
4.2.4 El *Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea* (TLCME) 338
4.3 Reforma política 341
4.3.1 Reforma electoral de 1997: creación del IFE 342
4.3.2 Zedillo y su distanciamiento con el PRI 345
4.3.3 Su relación con los partidos de oposición PAN y PRD 348
4.3.4 El levantamiento armado *zapatista* 352
4.4 Reforma social: *Progresa* 355
4.5 Reforma administrativa 360

4.6 La privatización de empresas públicas 372
4.7 La reforma jurídica 375
4.8 La *Reforma del Estado de ruptura* de Ernesto Zedillo 377

**Tercera Parte: De la reforma del estado a la estrategia del cambio** 386

**Capítulo v | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Vicente Fox (2000-2006)** 389

5.1 Comisión de estudios para la *Reforma del Estado* 392

5.2 *Reforma económica*: estabilidad económica y liberalización 394

5.2.1 *Reforma financiera* 410

5.3 *Reforma política*: la *alternancia* política 413

5.4 *Reforma social*: *Contigo* y *Oportunidades* 416

5.5 *Reforma administrativa* 428

5.5.1 El *Modelo de Innovación Gubernamental* 435

5.5.2 La *Agenda de Buen Gobierno* 439

5.5.3 La *Ley de Acceso a la Información Gubernamental* 443

5.5.4 La *Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera* 444

5.6 La privatización de las empresas públicas 449

5.7 La *Reforma del Estado empresarial* de Vicente Fox: las reformas pendientes de la segunda y tercera generación 452

**Capítulo vi | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)** 461

6.1 La *Ley para la Reforma del Estado* 468

6.2 *Reforma económica* sin creación de empleos 472

6.2.1 *Reforma en el sector bursátil* 484

6.2.2 *Reforma fiscal* 486

6.2.3 *Reforma energética* 492
6.2.4 *Reforma laboral* 496
6.3 *Reforma política* 500
6.3.1 La relación con el SNTE 508
6.4 *Reforma social*: *Vivir Mejor* y *Oportunidades* 510
6.4.1 Crecen los pobres en el sexenio 514
6.4.2 Reforma al ISSSTE 516
6.4.3 La expansión del *Seguro Popular* 519
6.5 *Reforma administrativa*: retroceso administrativo 520
6.5.1 El *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG) 524
6.5.2 El *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR) 528
6.5.3 El *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED) 529
6.5.4 El *Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* 532
6.6 *Reforma a la seguridad pública*: combate al crimen organizado 539
6.7 *Reforma jurídica* 547
6.7 La *reforma a los Derechos Humanos* 551
6.9 La *Reforma del Estado de Felipe Calderón*: el desastre en seguridad pública 553

**Cuarta Parte: El regreso a la reforma del estado y el rol de la administración pública** 563

**Capítulo vii | La *Reforma del Estado* en el Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2016)** 566

7.1 El *Pacto por México*: una nueva reforma del Estado 567

7.2 Las reformas estructurales del *Pacto por México* 568

7.2.1 *Reforma energética* 570

7.2.2 *Reforma en materia de telecomunicaciones* 576

7.2.3 *Reforma en competencia económica* 579

7.2.4 *Reforma financiera* 581

7.2.5 *Reforma hacendaria* 582

7.2.6 *Reforma laboral* 584

7.2.7 *Reforma educativa* 585

7.2.8 *Código Nacional de Procedimientos Penales* 587

7.2.9 Nueva *Ley de Amparo* 589

7.2.10 *Reforma político-electoral* 590

7.2.11 *Reforma en materia de transparencia* 593

7.2.12 Reforma al combate a la corrupción: el *Sistema Nacional Anticorrupción* (2016) 596

7.2.13 Implementación del *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* (2016) 606

7.3 Los retos de las reformas estructurales y el contexto adverso de 2016 608

**Capítulo viii | El nuevo rol de la *administración pública* en la *reforma del Estado en México*** 612

8.1 Resumen de la *Reforma del Estado en México* 613

8.2 Agenda pendiente de la *Administración Pública* en la Reforma del Estado 616

8.3 Perfil de la administración pública en el siglo xxi 620

8.3.1 De una *Administración Pública tradicional* a una *moderna* 620

8.3.2 De una *Administración Pública jerárquica* a una *democrática* 622

8.3.3 De una *Administración Pública centralizada* a una *descentralizada* 628

8.3.4 De una *Administración Pública corrupta* a una *honesta* 632

8.3.5 De una *Administración Pública burocrática* a una *eficiente* 636

8.3.6 De una *Administración Pública sobrerregulada* a una *desregulada y simplificada* 637

8.3.7 De una *Administración Pública cerrada* a una *abierta* (*open*) 639

8.3.8 De una *Administración Pública privatizada* a una *necesaria* 641

8.3.9 De una *Administración Pública de botín* a una *profesionalizada* 643

8.3.10 De una *Administración Pública opaca* a una *transparente* 650

8.3.11 De una *Administración Pública responsable* a una *rendición de cuentas* 653

8.3.12 De una *Administración Pública de ventanilla* a un *gobierno electrónico* 655

8.3.13 De una *Administración Pública clientelista* a una de *calidad* 657

8.3.14 De una *Administración Pública gerencial* a una de *participación ciudadana* 659

8.4 Propuestas para una *reforma administrativa en la Reforma del Estado en México* 662

**Conclusiones** 670

**Bibliografía** 681

# Índice de Cuadros


| No. | Título | Pág. |
|---|---|---|
| 2.1 | Resultados globales del neoliberalismo De la Madrid 1983-1988 | 174 |
| 2.2 | Acciones de descentralización | 204 |
| 3.1 | Proceso de privatización del sector paraestatal en México | 253 |
| 3.2 | Votación absoluta y relativa por partido político en las elecciones para diputados uninominales, número de curules y porcentaje en el Congreso | 264 |
| 3.3 | Elección de senadores, porcentaje y escaños por partido | 264 |
| 3.4 | Objetivos del *Programa de Simplificación Administrativa* | 279 |
| 3.5 | Vertientes del *Programa de Simplificación Administrativa* | 280 |
| 3.6 | Cronología de las negociaciones comerciales de México | 290 |
| 4.1 | Subprogramas y líneas de acción del PROMAP | 366 |
| 4.2 | Etapas del PROMAP | 368 |
| 5.1 | Leyes y reformas en el gobierno de Vicente Fox | 423 |
| 5.2 | Objetivos del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción* y Fomento a la Transparencia | 431 |
| 5.3 | Retos del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia* | 432 |
| 5.4 | Líneas estratégicas del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia* | 433 |
| 5.5 | Elementos de la *Agenda de Buen Gobierno* | 440 |
| 7.1 | Reformas estructurales y órganos de regulación | 569 |
| 7.2 | Diseño del *Sistema Nacional Anticorrupción* | 599 |
| 8.1 | Resumen de reformas por gobierno en México | 614 |
| 8.2 | Derechos administrativos de los ciudadanos | 625 |

# Presentación

## Introducción

- I -

**El surgimiento de la *Reforma del Estado* fue en un contexto complejo**, de grandes transformaciones y rápidos cambios en el orden global y local. La década de 1980 trajo para el mundo una oleada de nuevas tendencias que definitivamente cuestionaron –en ocasiones con criterios más ideológicos que académicos– un debate en torno al rol del Estado, polémica que se difundió ampliamente con la llegada al poder de los gobiernos neoconservadores de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. En América Latina, en la década de 1970, el ascenso por la vía del golpe de Estado de Pinochet en Chile, había comenzado a difundir las ideas que posteriormente fueron conocidas bajo el paradigma neoliberal.

Aunado al rápido proceso de la *tercera Revolución Tecnológica*, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista, la desaparición de partidos únicos de Estado y, por ende, el avance de la democracia en países de Europa del Este, las ideas neoliberales comenzaron a popularizarse y germinaron como la única alternativa, según sus defensores, para superar una de las más profundas crisis económicas del mundo moderno.

El resultado inmediato en la academia fue un debate ideológico relativo, primero al tamaño del *Estado*, y segundo, a la pretensión de un *Estado mínimo*. A menor *Estado* –según estas ideas– mayor mercado, y por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista. Sin embargo, las experiencias tanto de países ex socialistas,

como de países en desarrollo han demostrado que tanto el mercado, como la democracia capitalista, requieren de un conjunto de condiciones, circunstancias y características que les permitan su consolidación, que sólo la intervención del *Estado* puede asegurar.

En este ambiente de profundo debate ha surgido la idea de la *Reforma del Estado*. Bajo la figura de la transición, primero, surgió la transición franquista a la democracia en España, y en segundo lugar, en las dictaduras latinoamericanas, como las de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay –por citar las más importantes– que acabaron con los regímenes de facto y en forma gradual comenzaron a consolidar su democracia. Por último, los países ex socialistas como Polonia, Hungría, la ex Unión Soviética, Bulgaria, Yugoslavia y los nuevos países independientes, comenzaron a elaborar sus políticas bajo la idea de la *Reforma del Estado*.

Detrás del concepto mismo, se oculta una gran evidencia: no existe una sola *Reforma del Estado*, sino diversas interpretaciones de acuerdo a los objetivos de los gobiernos. El diseño de las reformas económicas fue dictado, por el *Fondo Monetario Internacional* (FMI), por el *Banco Mundial* (BM) y los bloques hegemónicos del mundo. Así que un enfoque de la *Reforma del Estado* está deliberadamente asociado al *neoliberalismo*. Se cuestiona al *Estado* sin contar con una *teoría del Estado*. Se descubre las *fallas del Estado* y no se cuestionan las *fallas del mercado*. Se satanizan los *defectos y debilidades del Estado*, sin considerar sus fortalezas y aportaciones al desarrollo de la humanidad.

Dentro de la *Reforma del Estado*, algunos han apuntado por la tesis de la transición democrática. En realidad, la transición democrática es una vía, dentro de otras muchas en las que la Reforma del Estado puede llevarse. La alternancia política que es una transición democrática trunca, también puede contribuir a una *Reforma del Estado incompleta*. No necesariamente, la Reforma del Estado conducirá a los países a una plena democratización. En algunos casos, puede llevar de regreso a un autoritarismo radical. Las experiencias históricas de los países ex socialistas así lo demuestran. En el caso mexicano, la *Reforma del Estado* pasó a ser una alternancia política y no una transición democrática consolidada.

Una tercera vía para entender de mejor manera a la *Reforma del Estado*, es la que la concibe a partir que una liberalización económica que provocará una liberalización política y la democratización. La liberalización económica acompañada con la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y la apertura comercial, supone que sus efectos serán

determinantes en la liberalización política de los regímenes políticos. La *Reforma del Estado* como una nueva delimitación de lo público y lo privado, pasa por una liberalización económica y política que redefine los *límites del Estado y el mercado*. Se puede afirmar que la liberalización económica fue la que más avanzó y la liberalización política solo fue cedida cuando se requerían de los apoyos para las reformas económicas. En todos los casos, la liberalización económica dentro de la *Reforma del Estado* fue la que dio rumbo y dirección a los fines estatales, mientras que la liberalización política fue empleada como un mecanismo de negociación para avanzar en los propósitos de la *Reforma del Estado mexicano*.

En el entramado de la *Reforma del Estado*, todas las reformas impulsadas –económicas, políticas, sociales, administrativas, jurídicas– forman parte de un conjunto de instrumentos con los que cuenta el reformador para llevar adelante su proyecto político que transita de un *Estado interventor* a *Estado regulador*. Aunque la reforma económica es "la reforma de reformas", la política, la social, la jurídica y la administrativa son adjetivas, pero en la arena política se convierten en "monedas de cambio" para que las fuerzas opositoras puedan aprobar las reformas económicas. Reformas sustantivas y reformas adjetivas forman parte de la *Reforma del Estado*, pero unas son más prioritarias que otras.

La *Reforma del Estado en México*, tiene como punto de partida dos acontecimientos que originaron su transformación: primero, la severa crisis económica que se declaró en 1982, provocada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, segundo, la aparición en el seno de la opinión pública de fracturas que modificaron el espectro político-ideológico mexicano y dieron forma a un régimen pluripartidista. A lo largo de tres décadas, el orden constitucional ha sido objeto de reformas importantes, de suerte que las mismas instituciones operan con reglas distintas y los principales protagonistas de la vida pública se ajustan a las nuevas reglas del juego democrático, aun cuando no hayan adoptado plenamente sus valores. "

En esta investigación nuestro foco son las reformas administrativas en el contexto de la *Reforma del Estado*. La transformación de los límites de lo público y lo privado, implica necesariamente adaptar la *Administración Pública*, al nuevo entorno de este proceso de delimitación y de nuevas fronteras en la intervención estatal. La *Administración Pública* intervencionista y de carácter bienestarista, se transforma en una administración pública reguladora y con retracción en lo social. La *Reforma del Estado* requiere un cambio en uno de los instrumentos del *Estado* para mandar y servir, como lo es la reforma de la *Administración Pública*.

En el estudio de caso que nos ocupa, la *Reforma del Estado mexicano* dejó fuera de la agenda del gobierno a la *Administración Pública*. El déficit en torno a la tan esperada reforma administrativa mexicana, provocó que la *Reforma del Estado* resultara incompleta e insuficiente. Los programas de modernización –la simplificación administrativa, descentralización, modernización, combate a la corrupción y rendición de cuentas, programa cercano y moderno– la privatización de empresas públicas en un periodo de más de treinta y dos años, la supresión de órganos gubernamentales, la eliminación de puestos en el sector público, y después, un incremento de cargos de confianza, no pueden considerarse como una reforma administrativa. Por tanto, la tesis central de este libro supone que no es posible una *Reforma del Estado* sin una profunda reforma administrativa.

A partir de este supuesto, la cuestión esencial es qué elementos deberían incluirse como asuntos fundamentales en la agenda de la *Reforma del Estado*, el establecimiento y propuesta del tipo de *Administración Pública* que se requiere en el siglo XXI, para afrontar tanto los factores exógenos como la globalización, la interdependencia económica, la liberalización y apertura comercial, y la revolución tecnológica, así como los factores endógenos como la pobreza, atacar la desigualdad social, mejorar el crecimiento económico, un combate a la corrupción efectivo y mejorar la seguridad pública.

En nuestra opinión, no es posible que en el siglo XXI se cuente con una *Administración Pública tradicional* que se encuentra desacreditada, percibida como corrupta, ineficiente y en mayor medida, insensible a la desigualdad social. Resulta urgente replantear una auténtica reforma administrativa como instrumento privilegiado de la *Reforma del Estado*, que permita transformar la función pública acorde al acelerado proceso de cambio en el mundo y a las demandas presentes y futuras de la sociedad. La ciudadanía espera una *Administración Pública* que sea eficiente, democrática, incluyente, transparente, que rinda cuentas y justa, que proporcione un servicio público eficiente, de calidad, libre de la corrupción y del clientelismo y el favoritismo. Sólo una verdadera reforma administrativa puede alcanzar estos nobles propósitos, que los ciudadanos necesitan, reclaman y demandan.

- II -

La investigación está desarrollada en cuatro partes y contiene ocho capítulos. La primera parte, "La Reforma del Estado y su vinculación con la reforma administrativa", realiza un recorrido teórico conceptual, para definir y comprender las diversas interpretaciones y enfoques de la *Reforma del Estado*. Se reivindica la categoría "reforma administrativa" de otras categorías como "modernización" o "cambio", para emplearla en su sentido original: un proceso de transformación deliberado que intenta producir cambios en focus específicos de la administración pública.

El primer capítulo "Aproximación a la Reforma del Estado", define al Estado, el gobierno, la *Administración Pública*, y polemiza las fronteras de lo público y lo privado, para después, centrar su atención en las categorías reforma y *Reforma del Estado*, en las que enumera un vasto arsenal de definiciones e interpretaciones. Adicionalmente agrupa a las acepciones de la *Reforma del Estado* por su posición –económica, política, social, administrativa y jurídica– por sus propósitos –como modernización, globalización, *Estado de Derecho*, adelgazamiento del Estado, cambio en la gestión pública, transición democrática, liberalización económica y política y cambio estructural– y por sus enfoques –intervencionista, neoliberal, neoinstitucional y neointervencionista– para concluir con el debate de las reformas de primera y segunda generación. El capítulo es un pretexto para confrontar las posiciones oficiales y críticas de la *Reforma del Estado* en más de tres décadas, y la importancia que ocupa la reforma administrativa en este proceso histórico.

En la segunda parte "Implementación de la Reforma del Estado en México", se aborda al proceso de *Reforma del Estado* en los gobiernos de partido hegemónico del PRI, que corresponden a: Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Un periodo intenso de cambios, crisis económica, grandes reformas estructurales, firmas de tratados de libre comercio, liberalización económica, apertura

comercial, avance democrático, pero crecimiento débil con incremento de la pobreza y la desigualdad social. Todo ello marcado por el fin del régimen de partido de Estado y la llegada de la oposición a la Presidencia de la República.

En el capítulo segundo "La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)", se analiza su gobierno a través de las reformas –económica, política, social, administrativa, y constitucional– con la descripción del proceso de privatización de empresas públicas y un balance de resultados de la misma. Este sexenio destaca por un crecimiento cero de la economía, diversos planes para estabilizarla y el establecimiento de los cimientos del *neoliberalismo mexicano*. Una democracia gradualista, los primeros inicios de una política pública de combate a la pobreza, una reforma administrativa del "gigantismo" al "adelgazamiento estatal".

El capítulo tercero "La Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)", se describe de forma detallada hasta donde fue posible, el proceso de reformas estructurales –económicas, política, social, administrativa, ideológica, internacional y constitucional– realizadas en esta administración, en las que puede afirmarse que se trata de la "época de oro" de la *Reforma del Estado*. Destaca la reforma económica emprendida por su gobierno con políticas como el *Programa de Estabilización* (1988-1991), la reforma financiera, la reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa, el programa de apertura comercial, la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas y la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), entre las importantes. En la reforma social el surgimiento y desarrollo de *Solidaridad* como la apuesta al combate a la pobreza, que incluso generó la *Secretaría de Desarrollo Social*. Por otra parte, el levantamiento *zapatista* en el inició de 1984, marcó de forma definitiva el fin del salinismo y volvió a recordar que los indígenas habían estado ausentes de las políticas públicas en el siglo XX. A partir de la interpretación de la *Reforma del Estado* por el propio Salinas y miembros de su gabinete, se contrasta con los resultados obtenidos y una herencia desastrosa para la siguiente administración.

El cuarto capítulo "La Reforma del Estado en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)", describe el contexto adverso del inicio de su administración con la más grande crisis económica (1995), los apoyos del gobierno de Clinton para salir de la crisis, la implementación del *Tratado de Libre Comercio* (TLCAN) con América del Norte y el logro de la firma del *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea* (TLCUE). El rescate bancario con el FOBAPROA fue uno de los episodios más difíciles en el que se volvió a comprobar el aforismo:

privatización de beneficios, socialización de pérdidas. Al mismo tiempo, el contraste en la reforma política que se caracterizó por la creación del IFE (1997) como una instancia ciudadanizada, su distanciamiento con el PRI, su relación de colaboración con el PAN y el PRD, y el levantamiento del EZLN. También se describen las reformas social (*Progresa*), administrativa (PROMAP), jurídica y la privatización de empresas públicas, para concluir con un balance de los resultados alcanzados. En los datos duros, la administración zedillista es una de las mejores en sus tasas de crecimiento económico del PIB, su estabilidad económica, aunque estuvo marcada por la incertidumbre en los asuntos políticos.

En la tercera parte "De la Reforma del Estado a la estrategia del cambio", se parte del supuesto de que los gobiernos de la alternancia política cambiaron la estrategia de la *Reforma del Estado* por la del cambio. Aunque no quedó claro que entendían por cambio de rumbo, también llevaron a cabo algunos intentos de reformas estructurales parciales y con resultados limitados. Los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), tuvieron inicios contrastantes. Mientras que Fox logró un triunfo amplio y contó con una legitimidad pocas veces vista, perdió la oportunidad histórica de una *gran Reforma del Estado*. Por lo que toca a Calderón, su margen de triunfo fue tan estrecho como su legitimidad, que por sacar a las fuerzas armadas y al ejército a las calles para el combate a la delincuencia organizada, no pudo lograr más que un sexenio basado en la estabilidad económica pero con nulos logros por destacar en lo político, social y administrativo.

El quinto capítulo "La Reforma del Estado en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)", inicia con la conformación de la *Comisión para el estudio de la Reforma del Estado* (2000) encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, que aunque presentó sus conclusiones y una agenda ambiciosa de reformas, al final Fox la desechó. Se describen las reformas –económica, política, social, administrativa– con los procesos de privatización de empresas públicas, destacando los instrumentos de la reforma administrativa como el *Modelo de Innovación*, la *Agenda de Buen Gobierno*, la *Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental* y l*a Ley del Servicio Profesional de Carrera*, además de la creación del IFAI, entre otras. Destaca el *Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia* como el primer programa de gobierno para combatir la corrupción, que aunque tuvo tres años de una amplia difusión, terminó siendo solo un programa administrativo más, ya que los indicadores de *Transparencia Internacional* siguieron colocando al país en niveles muy altos de percepción de la corrupción. En la reforma social se

transforma *Progresa* por *Oportunidades*, existe una expansión de la política de vivienda que crea varios conjuntos habitacionales en diversas zonas del país. El balance fue adverso, ya que si se hubieran realizado las reformas estructurales de segunda y tercera generación, el país hubiera avanzado en un rumbo de prosperidad.

El sexto capítulo "La Reforma del Estado en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)", comienza con la iniciativa de *Ley para la Reforma del Estado* (2006) impulsada por el entonces senador Manlio Fabio Beltrones, quien desde el PRI, intentó en un año alcanzar algunas reformas sobre todo en materia política y electoral. Después se describen las reformas económicas –fiscal, energética, laboral y en el sector bursátil– como la política, la social, –*Vivir Mejor, Oportunidades* y la reforma al ISSSTE– la reforma administrativa, reforma a la seguridad pública y la reforma jurídica. A pesar de que en el ámbito administrativo contó con el *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG), el *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR) y el S*istema de Evaluación del Desempeño* (SED), los resultados se fueron diluyendo a lo largo de su administración. Lo mismo sucedió con su *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*, que en su *Sexto Informe de Gobierno*, pasaron desapercibidos.

En la cuarta parte "El regreso a la Reforma del Estado y el rol de la administración pública", intenta realizar una evaluación después de treinta y dos años de *Reforma del Estado* y de intentos de reforma administrativa para sugerir algunos temas de la agenda pendiente en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En el séptimo capítulo, "La Reforma del Estado en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2016)", se describen las once reformas estructurales en el marco del *Pacto por México*, suscrito por las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD). El *Pacto por México* es una *Reforma del Estado consensada* con una agenda de reformas estructurales de segunda y tercera generación que transformarán a México. Además que cuenta con un conjunto de políticas públicas que transformará diversos ámbitos y sectores de la administración pública y cambiará las fronteras de lo público y lo privado. Aunque el asunto de los *normalistas* de Ayotzinapa en Guerrero (2014), influyeron en los posibles avances y resultados de las reformas estructurales.

En el último capítulo, "El nuevo rol de la Administración Pública en la Reforma del Estado", son descritos catorce perfiles de la administración pública en el siglo XXI –moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada, abierta, necesaria, profesionalizada, transparente, rendición de cuentas, con gobierno electrónico, de calidad, con participación

ciudadana– para concluir con algunas acciones que permitan implementar una reforma administrativa que posibilite generar la transformación profunda que requiere el aparato gubernamental. Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía consultada.

- III -

El trabajo fue arduo para recuperar la esencia del mismo, fortalecer el debate de la *Reforma del Estado* con nuevas fuentes de consulta y de la reforma administrativa, ambos en el contexto internacional como nacional. El propósito de esta actualización fue lo más apegado al texto original, mejorando las opiniones de diversos autores, lo cual también sirvió para contar con mayores argumentos en el debate del tema en cuestión. Aunque extensa la obra en su contenido, tiene una línea transversal de investigación que es la importancia de la reforma administrativa dentro de las reformas estructurales de la *Reforma del Estado*.

Mi deseo personal es que la revisión de la *Reforma del Estado* a más de treinta y seis de su puesta en marcha desde 1982 a la fecha, pueda contribuir al debate razonado y argumentado de la *Reforma del Estado* en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), que ya el *Pacto por México* constituye, en una nueva *Reforma del Estado* con una agenda de reformas de segunda y tercera generación que el país necesitaba. La clave de estas reformas en marcha y en proceso de aprobación deben atender dos grandes problemas nacionales: primero, combatir la pobreza en todas sus modalidades y disminuir la desigualdad social; y segundo establecer un sistema nacional anticorrupción que sea efectivo que termine con la impunidad y la corrupción. Cualquier *Reforma del Estado* que no ataque estos problemas, no tendrá resultados en el bienestar y el desarrollo de México. La reforma social del Estado es la nueva ruta que nuestro país reclama.

Mi amor a mi esposa Vicky por todos estos años de paciencia, entereza y comprensión en mi labor investigativa. Ella es la clave y la fórmula para poder dedicarme a mi pasión, que es el estudio de la *Administración Pública*. Asimismo, mi cariño a mis hijos José Juan y Claudia, que cada vez entienden más mi trabajo en la academia y están encontrando su propio camino en la vida.

## Primera Parte: El estudio de la reforma del estado

## Primera Parte: La reforma del estado y su vinculación con la reforma administrativa

La *Reforma del Estado*[1] como proceso de transformación de las fronteras de lo público y lo privado, el cambio de modelo económico de uno interventor a uno neoliberal, las modificaciones en los arreglos institucionales entre los poderes públicos y sus interrelaciones, las reformas estructurales en lo económico, político, social, jurídico, y lo administrativo transformó el tipo de Estado y la forma que adoptó la *Administración Pública*.

Durante los años ochenta y noventa el proceso de *Reforma de Estado* en América Latina abrió un periodo de transformaciones de orden económico, político, jurídico y administrativo. El deficiente funcionamiento de algunas áreas estatales había obstaculizado, el desarrollo económico, la sustentabilidad democrática, la conformación de un Estado de derecho y la responsabilidad en el manejo de la administración pública. De aquí que las reformas constitucionales se han convertido en uno de los principales instrumentos que tienen los gobiernos para cambiar el diseño, funcionamiento y legislación de algunas instituciones. En el caso de México, desde hace décadas estos cuatro temas se han convertido en una parte esencial del debate público y de la agenda de gobierno.[2]

La *Reforma del Estado*, un tema que acaparó todas las atenciones durante la década de 1990 en todo el mundo, es una consecuencia del proceso de globalización que está teniendo

1 En esta investigación se utilizará "Reforma de Estado", para referirnos al proceso de reformas para transformar las fronteras de lo público y lo privado.

2 Escamilla Cadena, Alberto. "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 239-240.

lugar, en virtud del cual los Estados han visto disminuida su autonomía para crear y poner en marcha políticas y, sobre todo, de la crisis del Estado, que comienza a formarse en casi todo el mundo en la década de 1970, aunque no termina de definirse hasta los años de 1980.[3]

Kliksberg (1994) considera que el punto de partida que motiva la Reforma del Estado está ligado a acontecimientos que han tenido lugar en el contexto internacional, como el fin de la era bipolar, la conformación de bloques comerciales, la internacionalización de le economía y la crisis del Estado de bienestar,[4] por lo que alude al término Estado posajuste para referirse a este proceso. De igual manera, considera que en la región latinoamericana "existe una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas".[5] Por lo que uno de los obstáculos que impide la consecución de reformas estructurales tiene que ver con la radicalización de las posturas partidistas.

En la primera parte del libro, se realiza un recorrido teórico-conceptual, para definir y comprender las diversas interpretaciones y enfoques de la *Reforma del Estado*, tanto en la visión globalizadora como en el ámbito de los contextos nacionales. Se describen posiciones a favor de la *Reforma del Estado*, así como aquellas que la conciben sólo como un medio para implementar el modelo neoliberal. La *Reforma del Estado* únicamente es entendible de manera integral con la vinculación con la reforma administrativa. Sin reforma administrativa no hay *Reforma del Estado integral*.

3 Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, INAP, Núm. 9, 1997, p. 113.
4 Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.* México, FCE, 1994, pp. 19-20.
5 Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989, pp. 8-9.

## Capítulo 1 | Aproximación a la *Reforma del Estado*

En la experiencia histórica, la expansión del Estado se realizó a costa de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones necesarias para resolver los problemas colectivos de sociedades escasamente diferenciadas, que comenzaban a enfrentar el desafío de gestionar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema capitalista.[6] Las condiciones que imponía este sistema de organización económica y política requirieron en la trama de relaciones sociales, en la gran mayoría de los casos, formas combinadas de penetración coercitiva, cooptativa, material e ideológica de los incipientes Estados nacionales.

Durante este proceso, una nueva frontera comenzó a dibujarse entre el dominio legítimo del Estado y de la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien, fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante, cuyos contornos fueron resultado del proceso en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias, movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección. El resultado fue una persistente expansión estatal. Con o sin democracia, tanto los sistemas capitalistas como los socialismos reales experimentaron una persistente expansión del Estado a lo largo de la mayor parte del siglo XX.

En el mundo en desarrollo, el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista convergieron, durante un extenso periodo de nuestra historia reciente, en la aceleración del proceso de expansión estatal hasta fines de la década de 1970. Tanto la crisis del petróleo, que fue la primera señal de que el proceso de expansión estatal resultaba excesivo, como la crisis de la deuda

6 Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus. *La Reforma del Estado: Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESUR), 1993, p. 3.

confirmaron esta advertencia de manera patética, originando duras críticas acerca del excesivo alcance que había adquirido el papel del Estado.[7]

En este contexto, aparece la idea de la *Reforma del Estado*. No debe extrañar que el debate sobre el rol apropiado del Estado emerja cada vez que las sociedades atraviesan crisis profundas. Bajo estas circunstancias, la atención se traslada al Estado como el principal factor contribuyente de la crisis. Gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo –entre otras expresiones– comienzan a ser utilizadas para referirse a esta aparente sobre expansión de la intervención estatal que, en la medida en que malgasta recursos productivos e infiere en la libre voluntad de actores privados y públicos, tiende a reducir la optimización en la asignación, a distorsionar la división social del trabajo y a disipar los beneficios del irrestricto funcionamiento del mercado en el que el capitalismo debe basarse. El objetivo pasa a ser la fijación de un nivel más bajo y un alcance más estrecho de la intervención del Estado, a despecho de otros posibles costos sociales que puedan surgir en el proceso.[8]

Cuando un Estado requiere reformar sus instituciones significa que los partidos políticos, los poderes ejecutivo y legislativo, y los gobiernos locales han conformado y delimitado una agenda con una serie de temas donde hay un consenso para atenderlos de manera gradual pero sistemática, aun cuando haya diferencias de contenido entre los actores políticos. Lo que significa que algunas áreas del Estado que se pretenden reformar se consideran estratégicas y claves para salir de una situación que se ha vuelto disfuncional y vulnerable, por lo que está obstaculizando el desarrollo, la sustentabilidad o la eficacia, ya sea del modelo económico, en el régimen político, en la administración pública o en el sistema de impartición de justicia.[9]

La Reforma del Estado es uno de los grandes debates del tiempo actual. Más que un discurso retórico o un mero lema de campaña política, se ha demostrado que constituye uno de los elementos neurálgicos de todo Estado. Es neurálgico, porque cuando los Estados se reforman, significa que la sociedad vive procesos de transformación. Reformar al Estado es una tarea compleja y delicada. Compleja por la diversidad de relaciones, instituciones y estructuras que hay que tomar en cuenta. A mayor diversidad de la vida social, política y económica, mayor

7 *Ibíd.*, pp. 5-6.
8 *Ibíd.*, p. 6.
9 Escamilla Cadena, Alberto. "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", *op. cit.*, p. 242.

es la complejidad de lo que hay que reformar. Delicada, porque una reforma del Estado se sitúa más allá de las meras coyunturas y porque cuando se reforman partes de él, se afectan a unas y se favorecen a otras.[10]

El concepto de la *Reforma del Estado* se sitúa en un amplio debate. No existe una definición única o totalizadora.[11] Pero una primera aproximación para que exista una Reforma de Estado es cuando: a) hay una agenda de gobierno (con temas delimitados y jerarquizados); b) tiene lugar cambios en el texto constitucional con la creación y modificación de leyes; y c) se implementan nuevos procedimientos y se reorientan objetivos en el conjunto de instituciones que componen la estructura estatal.[12]

En el presente capítulo, pretendemos acercarnos a la idea de Estado, Administración Pública, Gobierno y la delimitación de lo Público y lo Privado, con el fin de establecer un marco conceptual de análisis en torno a la *Reforma del Estado*, para después, exponer diversas posiciones y enfoques, destacando aspectos que inciden en el funcionamiento y organización de ésta. Asimismo, se polemiza en cuanto a su significado, contenido, alcances y limitaciones, en el actual contexto de complejidad, globalización e interdependencia mundial.

En el siguiente apartado se describen el Estado, el gobierno, la Administración Pública, el concepto de reforma y de *Reforma del Estado*, para después iniciar la investigación en torno a la deseable *Reforma del Estado*.

### 1.1 Teorías en torno al *Estado*

Existen tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y que a su vez se complementan: a) Teorías organicistas; b) Teorías sociológicas; y c) Teorías jurídicas.[13]

10 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal*. México, Plaza y Valdés, 1998, pp. 87-88.
11 Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p. 14. Estos autores proponen su propia metodología, parecida a la nuestra, pero con distintas variantes. La Reforma del Estado implica: a) la adecuación o reforma en el sentido de su deber ser en tanto formación política; b) los cambios en el sistema jurídico; c) el redimensionamiento en la ordenación y funciones de las instituciones públicas; d) la recomposición en las relaciones reales del poder, en tanto principios efectivos del sistema político; y e) el marco de los cambios en las relaciones internacionales.
12 Escamilla Cadena, Alberto. "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", *op. cit*., p. 242.
13 Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México. Bases y estructura*. México, INAP, 1984, vol. 1, p. 24.

**Teorías organicistas:** Esta concepción se fundamenta en la analogía de que el *Estado* puede compararse a un organismo vivo. Así, el Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto.

Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre los que destaca Platón, quien considera que "(...) en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo (Rep.; II, 368 d) y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo (...) (*Ibíd*., IV, 434 e)".[14]

Por su parte, para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad se explica porque:

> (...) la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puedan entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios.[15]

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como Hegel, quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del *Estado* con *Dios* o el *Espíritu Superior* y en relación a ello señala:

> El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado.[16]

14 Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, FCE, 1984, p. 448.
15 Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 1985, Colección Sepan Cuántos, p. 159.
16 G. W. F., Hegel. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1985, pp. 242-243.

Según Hegel, el hombre tiene existencia racional en el *Estado*, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y voluntad. Es en el propio *Estado* donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad. El todo tiene un valor superior al de las partes y éstas están obligadas a responder por el todo. Hegel concibe que: es sólo en el *Estado* donde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada, a los términos que el propio Estado imponga para concederla.

**Teorías sociológicas:** Dentro de esta teoría se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

En la Edad Media la voz *Estado*, en términos políticos, nace en las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*, que para los siglos XV-XVI el *Estado* buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.

El término *Estado* viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre de *Estado* surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina status, situación o condición de ser, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto; se acerca más al término de constitución, modo de ser. Así, previo a la incorporación de la palabra, los romanos usaban los términos *civitas* o *res publica* denominando al pueblo y a su vez al propio *Imperio*, que significó *poder* o *potestad pública*.

Dentro de las mismas teorías sociológicas destaca el pensamiento filosófico de Thomas Hobbes, que en su *Leviatán*, escrita hacia 1651, trata la esencia del *Estado* y lo define como un monstruo omnipresente que denomina *Dios Mortal*. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un sólo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una sola voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se le denomina *Estado*. Hobbes define la esencia del *Estado* como:

> (...) una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.[17]

Asimismo, al elegir a un hombre o asamblea de hombres, por acuerdo y voluntad de los individuos para obtener esa protección contra los demás, se instituye lo que el mismo Hobbes llama *Estado Político* o *Estado por Institución* y destaca que su autoridad es ilimitada, "(...) es deber del Estado garantizar la paz interna y externa y asegurar a los ciudadanos la libertad necesaria para su enriquecimiento individual dentro de los límites justos y moderados".[18] El concepto de Hobbes ya lleva inmersa la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por otra parte, como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad en dicho modo de producción.

La teoría marxista sobre la concepción del *Estado* aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico bien definido, y que de alguna forma nos permite comprender el concepto de lucha de clases. El *Estado* aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

El *Estado* surge de las propias contradicciones históricas y el desarrollo de las sociedades, relacionado con todas las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Al respecto, Federico Engels señala que:

17 Hobbes, Thomas. *Leviatán*, México, FCE, 1984, p. 141.
18 Mayer, J. P. *Trayectoria del pensamiento político*. México, FCE, 1981, p. 113.

> El Estado (...) no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad (...) Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos (...).[19]

Por su parte, Lenin afirma que:

> El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse, Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables (...) Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases (...).[20]

De acuerdo con esta concepción, el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiestan en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía. Así más que un árbitro, su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades clasistas son de explotación. El carácter que toma el *Estado* marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una autonomía relativa entre ambos.

> (...) nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, (...) adquiere una existencia separada pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos incluso cuando él mismo está inmerso en los propios conflictos.[21]

19 Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Moscú, Progreso, 1969, p. 173.
20 Lenin, Vladimir. *El Estado y la revolución*. Moscú, Progreso, 1981, pp. 275-276.
21 Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 25.

En el *Estado* denominado capitalista por la teoría marxista, la clase dominante es la burguesía. Dicha clase hace valer sus intereses particulares y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de sus intereses, el *Estado* toma dentro de sus funciones los siguientes aspectos:

> *Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.*
> *Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en Ley.* En ese sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una Nación.
> *Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policiacos-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la Ley*, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.[22]

Para el marxismo, el *Estado* capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el *Estado* cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la Ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.[23]

**Teorías jurídicas:** La concepción de *Estado* a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico, lo encontramos en Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo. Dice Kelsen:

> (...) la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un

22 M., Huacuja y Woldenberg, J. "En torno a la concepción marxista del Estado". En *Estado y lucha política en el México actual*. México, El Caballito, 1975, p. 263.
23 Mario de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: "El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder". De la Cueva, Mario. *La idea de Estado*. México, FCE, UNAM, 1996, p. 367.

> determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.[24]

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al *Estado*, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del *marco del Derecho*, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el *Derecho* y el *Estado*. Así, toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del *Derecho*, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

En suma, la definición de *Estado* depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En el peor de los casos, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su objeto o bien, una minimización de su naturaleza como sucede con el paradigma neoliberal.

### 1.2 El gobierno

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la *soberanía del Estado y del pueblo*. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y

24 Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979, p. 118.

servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es "(...) un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder Ejecutivo".[25]

> El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".[26]

Puede afirmarse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

En el caso de México, el gobierno se define como el: "Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación".[27]

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que a través de sus instrumentos le dote de bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo lleva a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y *Estado*. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la *Administración Pública*.

25 Citado por: Guerrero, Omar. *La Administración Pública en el Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.
26 *Ibídem*.
27 Secretaría de la Presidencia. *Glosario de Términos Administrativos*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976, p. 93.

En suma, el concepto de gobierno debe diferenciarse del de *Administración Pública*, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. Es decir, "(...) la acción del gobierno consiste en 'transmisión' y su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo".[28] La *Administración Pública* es la encargada de actuar, ejecutar e implementar las acciones asumidas por el gobierno.

### 1.3 *Administración Pública*

El concepto de *Administración Pública* se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Así tenemos que "(...) la noción más fiel al significado de la *Administración Pública* consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la *Administración Pública* (...)".[29] Mientras, que el gobierno es la parte pasiva, la *Administración Pública* es la parte más activa del *Estado*.

Por ello, en relación al rompimiento que existe entre sociedad y *Estado*, debe considerarse que esta separación se ha dado por el cúmulo de poder concentrado en unos cuantos, donde la sociedad está desligada de ese poder de intereses particulares, ya que la abstracción del *Estado* obliga a ese rompimiento, y es en este punto donde la *Administración Pública* aparece como un mediador. Para Omar Guerrero:

> (...) la Administración Pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la Administración Pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos.[30]

De esta forma todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda, así como otras funciones del

28 Citado por: Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 90.
29 Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado capitalista*, *op. cit*., p. 73.
30 *Ibídem*.

Estado que al concretizarse se hacen visibles en la *Administración Pública*. Por su parte, Ricardo Uvalle señala:

> (...) la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la Administración Pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la Administración Pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.[31]

La *Administración Pública* concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre *Estado* y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la *Administración Pública* el depositario del poder; puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace, por medio del cual, la sociedad recibe el poder del *Estado*. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, a la *Administración Pública*, le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

La *Administración Pública* es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con lo que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

La *Administración Pública* como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la *Administración Pública* y de la sociedad.

31 Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, FCE, 1984, p. 10.

De tal manera, las reformas económicas no pueden llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La administración debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

La *Reforma del Estado* no puede llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan dirigir y operar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La *Administración Pública* debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

### 1.4 Delimitación de lo público, lo privado y lo público no estatal

Bresser-Pereira y Cunill (1998) definen cuatro tipos de formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal; la pública no estatal; la corporativa; y la privada. La propiedad pública estatal detenta el poder del Estado y es subordinada al aparato del Estado. La propiedad pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado. Mientras que la propiedad corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada a defender los intereses de un grupo o corporación. Por último, la propiedad privada está dirigida al lucro o consumo privado.[32]

Para decirlo en forma simplificada, "Lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal, si no forma parte del aparato del Estado".[33] Una de las innovaciones fundamentales se vincula a la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social públicas, donde lo público no estatal pueda constituirse en una dimensión clave de la vida social.[34]

32 Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1988). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, CLAD, Paidós, p. 27.
33 *Ibíd*., p. 26. "Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal", p. 31.
34 *Ibíd*., p. 26.

En relación con la propiedad privada, cada vez más evidente fue que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras, redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico. Aunque el mercado es un factor determinante en el desarrollo, no es exclusivo ni único, requiere de un Estado fortalecido y una sociedad participativa. De hecho, "constituir círculos virtuosos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en vez de atribuirles virtudes (o defectos) inmanentes a alguno de ellos, supone entre otras cuestiones repensar la propia noción de lo público y distinguirlo tanto de lo estatal como de lo corporativo".[35]

En el Estado moderno, la expansión pública estatal fue producto de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones, escasamente diferenciadas, necesarias para resolver problemas colectivos de las sociedades que comenzaron a enfrentar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.[36]

A lo largo del proceso de formación del *Estado*, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. La expansión estatal fue resultado del proceso de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, con excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público. Sin embargo, en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del *Estado* –particularmente durante el siglo XIX– no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue un instrumento para producir el crecimiento de la sociedad. La privación de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado fue compensada por la asunción, por parte de dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división del trabajo que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social.[37]

35 *Ibíd.*, p. 30.
36 Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, 1994, p. 48.
37 *Ibíd.*, p. 49.

De esta manera, una nueva frontera comenzó así a dibujarse entre el dominio legítimo del *Estado* y la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias se movieron en forma alterna en una u otra dirección.

El nacionalismo y el populismo jugaron igualmente un importante papel, conduciendo a diversas formas de Estados empresarios y de bienestar más o menos desarrollados. La debilidad de la burguesía local o las dificultades presentadas por firmas privadas para enfrentar situaciones económicas críticas –tales como periodos recesivos o hiperinflacionarios– también constituyeron, en varios casos, razones esgrimidas para la intervención estatal en la promoción del proceso de acumulación, ya sea facilitando infraestructura, bienes y servicios, ya concurriendo al rescate de empresas en bancarrota.[38]

La permeabilidad del *Estado* por la sociedad, el desmoronamiento de las barreras entre lo público y lo privado y la competencia de éstos por la captación y manejo de los recursos económicos, no sólo se proyectan como los principios básicos de la nueva construcción democrática. También redefinen la naturaleza de las instituciones de la democracia.[39] En este proceso social también lo público no estatal comenzó a ser una fuerza social relevante de la vida social.

El efecto político del cambio en las formas e instrumentos de la gestión pública se manifestó especialmente en dos ámbitos: en el ámbito de lo público y lo privado, y en el ámbito de la independencia o dependencia de los privados respecto del gobierno en la atención de sus asuntos. La disminución de la magnitud de la intervención estatal provocó un recorte en la esfera pública y por tanto, en la expansión de la esfera privada. Ha ocurrido también inéditamente una revaloración de lo privado, de su acción e iniciativa.[40]

En el siglo XXI, el sector productivo público no estatal es también conocido por "tercer sector", "sector no gubernamental" o "sector sin fines de lucro". El espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es el relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Lo "público no estatal" se define por organizaciones o

38 Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: El día después", *op. cit.*, p. 5.

39 Medellín Torres, Pedro. "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 2, 1994, p. 9. Puede destacarse el surgimiento de la "sociedad civil" y la creación y expansión de las organizaciones de la sociedad civil.

40 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. México, FCE, CONACULTA, 2013, p. 45.

formas de control "públicas" porque están volcadas al interés general: son "no estatales" porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales.[41]

La *Reforma del Estado*, que está ocurriendo, debería conducir a un *Estado* fortalecido, con sus finanzas recuperadas y con su administración obedeciendo a criterios gerenciales de eficiencia. Pero también la reforma debería propender a que el Estado asegure que las actividades sociales, que no son monopolistas por naturaleza, sean realizadas competitivamente por el sector público no estatal y por él controladas, aunque con el apoyo financiero del Estado. Asimismo, incluso como condición para el despliegue de sus otras dimensiones, la reforma requiere lograr la renovación del sistema político incorporando a la propia participación ciudadana mediante el control social. Un *Estado* así reconstruido podría contrarrestar los efectos perturbadores de la globalización y garantizar una sociedad no sólo más desarrollada sino menos injusta.[42]

Debe considerarse que las tendencias "expansivas" del *Estado* no fueron el resultado natural de alguna cualidad partenogenética de su aparato institucional. No existe ni ha existido, por lo tanto, una voluntad expansiva del *Estado* con independencia de la voluntad de quienes lo han conducido, colonizado o explotado en su beneficio. Sin embargo, los que hoy propician retóricamente su retracción, son los propios sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiarios. La *Reforma del Estado* se instala precisamente en esta profunda discusión: la nueva delimitación de lo público y lo privado, a partir de la reconsideración de la intervención estatal. A continuación se describe brevemente la conceptualización de la *Reforma del Estado*.

### 1.5 Concepto de *Reforma del Estado*

El concepto de *Reforma del Estado* ha propiciado un amplio debate. Tanto el Gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quién supone que no se trata de una reforma.[43] El término *Reforma del Estado* se utiliza para describir un sinnúmero de

41 Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1988). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", *op. cit.*, p. 26.
42 *Ibíd.*, p. 27.
43 Córdova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 37. "Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la Reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor

transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un sólo proceso de cambio y hablamos de 'la' *Reforma del Estado*. Sin embargo, no hay un proceso único de *Reforma del Estado*.

Reformar al Estado plantea dilemas a resolver, intereses a considerar, negociaciones a utilizar y concertaciones a emprender. Reformar al Estado no equivale a desconocer el pasado, cancelar el presente ni comprender el futuro. Reformar al Estado es adaptarse al cambio, a lo previsto y también a lo improvisto. Gobernar reformando al Estado, implica dirigir a la sociedad y a cada una de las partes para conseguir el cambio deseado y esperado.[44]

Hoy todos hablan de la *Reforma del Estado*. Para bien o para mal, el tema se ha convertido en parte de la discusión cotidiana sobre el quehacer político en todos nuestros países. Al igual que cualquier reforma que implique cambios importantes en la distribución del poder en una sociedad, cambios en el acceso a las oportunidades o a los privilegios, cambios que afecten directa o indirectamente la distribución del ingreso o la riqueza, la Reforma del Estado es un tema que si bien contiene aspectos técnicos que pueden ser delimitados con suficiente objetividad, también posee elementos isdeológicos y políticos más difíciles de explicar y que, en la medida en que permanezcan ocultos, tienden a distorsionar el debate sobre la Reforma del Estado y, lo que es más grave, la reforma misma.[45]

Para Haggard (1998) hay tres concepciones de la *Reforma del Estado*.[46] La primera es que la Reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados y de incremento en la eficiencia burocrática: privatización, reducción de las regulaciones innecesarias, reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación externa; y eliminación del despilfarro del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera. Esta corriente del pensamiento nació de la profunda crisis fiscal. Políticamente, refleja la idea conservadora de que el rol del *Estado* debería ser claramente circunscrito.

prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas".

44 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal.* México, Plaza y Valdés, 1998, p. 94.

45 Garnier Rímolo, Leonardo. "La Reforma del Estado: reto de la democracia". En *Reforma y Democracia.* Caracas, CLAD, No. 7, 1997, p. 1.

46 Haggard, Stephan. "La Reforma del Estado en América Latina". En *Reforma y Democracia.* Caracas, CLAD, No. 11, 1998, pp. 1-2.

Una segunda concepción de la *Reforma del Estado* implica una expansión selectiva de las actividades gubernamentales. La crisis de los años 80 motivó un atraso en la provisión de bienes públicos, así como nuevos problemas distributivos: infraestructura, mantenimiento, provisión de servicios públicos; mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación y de la atención de la salud; y la necesidad de abordar continuos problemas de desempleo, la distribución del ingreso y la pobreza. La orientación hacia el mercado ha creado también la demanda en favor de una nueva capacidad regulatoria, incluyendo la supervisión de los mercados financieros, las relaciones industriales, las empresas recientemente privatizadas y el ambiente. Esta segunda visión incluye una posición más activista y mira hacia las democracias sociales europeas y hacia los países del sudeste asiático recientemente industrializado como modelos.

Por último, existe una tercera concepción, más abiertamente política, de la Reforma del Estado. Las circunstancias políticas que rodean a la primera fase de la reforma económica fueron bastante particulares. Chile y México lanzaron reformas bajo los auspicios de un sistema militar y de un sistema de partido dominante, respectivamente. En el resto del conteniente, la reforma estuvo en manos de gobiernos democráticos, muchos de los cuales eran bastantes nuevos. En parte debido a la naturaleza de las reformas, en parte en razón de las circunstancias de crisis, los presidentes a menudo iniciaron los cambios de políticas sin una consulta extensiva ni con las legislaturas ni con los grupos de interés. La transición a la democracia está naturalmente dando lugar a iniciativas para reasumir el control del gobierno a través de la expansión del control y de las prerrogativas legislativas; del fortalecimiento de la supervisión judicial; haciendo que el gobierno retome la responsabilidad de dar respuestas a un conjunto más amplio de grupos de interés y de ciudadanos; y mediante la revigorización de los gobiernos provinciales y locales. La *Reforma del Estado* es, por consiguiente, no sólo un problema de eficiencia, sino también de rendición de cuentas –*accountability*– y de participación.

La *Reforma del Estado* también puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se

resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua.[47] La crisis fiscal de 1982, a la que siguieron ajuste y reforma al modelo económico, y la crisis político-electoral de 1988 parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel, más articulado y más consciente, la demanda de nuevas relaciones entre la sociedad y el *Estado*. Los esfuerzos de las organizaciones sociales, partidos políticos y del gobierno mismo han contribudio a dar origen y forma a lo que hoy llamamos *Reforma del Estado*.[48]

Oszlak (1993) señala que mucho se habla de la *Reforma del Estado* y poco de la reforma administrativa. Por lo que es necesario establecer que:

> La Reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más amplio y más restringido que el de reforma administrativa. Ésta ha consistido siempre en un proceso fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.

A su vez, la *Reforma del Estado* mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial –y en buena medida, subordinado– de la estrategia de la reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de

47 Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado: Modernización sin modernidad". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 77. La Reforma del Estado modifica sustancialmente la idea del Estado mexicano. La utopía de la justicia y bienestar sucumbe frente a los estragos de un severa crisis económica que reordena de manera más crítica la desigual distribución de la riqueza; la estabilidad política de un sistema autoritario que integraba a las representaciones sociales mayoritarias, se desvanece frente a los asomos de la democracia; el pacto social, piedra angular del Estado mexicano, que tenía el liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario, se quebró.

48 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, p. 31. "En la útlima década se ha vivido el paso del redimensionamiento a la reforma del Estado. No sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación. Ha cambiado, asimismo, el sistema político y el Estado" (pp. 31-32).

lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.[49]

Esta es una de las definiciones más precisas al establecer que la *Reforma del Estado* busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial.

La *Reforma del Estado*, entendida como el proceso de transformación de las instituciones públicas y de las relaciones de éstas entre sí y con la sociedad, es un proceso de largo aliento en cualquier nación. En realidad todo *Estado* está experimentando permanentemente cambios, para adaptarse a la conformación de la sociedad que va variando las características de su población, su tamaño y las formas en que se organizan y actúan los distintos grupos que la integran. Una parte de esos cambios significativos, se dan como reformas a la Constitución y leyes de un país.[50]

La *Reforma del Estado* es un nuevo rol para el *Estado*, una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad, o un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la *Reforma del Estado* tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida que las fronteras se corren, se adjudican nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del *Estado*.[51]

La Reforma del Estado puede ser más inteligible a partir de tres supuestos:[52]
Por *Reforma del Estado* entendemos al proceso de reacomodo del *Estado* como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista;

El proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982;

49 Oszlak, Oscar. *"La Reforma del Estado: El día después", op. cit.*, p. 36. (Sobresaltado mío). Esta definición será la utilizada como referencia marco de este trabajo.
50 Paoli Bolio, Francisco. "Etapas de cambio de las instituciones políticas en el México contemporáneo". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo.* México, SEGOB, 2003, p. 1.
51 Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: El día después", *op. cit.*, p. 37.
52 Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado: Modernización sin modernidad", *op. cit.*, pp. 77-78.

El proceso de *Reforma del Estado* ha transitado por distintas fases de política económica: a) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que al mismo tiempo posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, estrategia seguida durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; b) la fase actual, en donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, como la vía de solución para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial.

La *Reforma del Estado* ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la *Reforma del Estado mexicano*, proviene sin duda de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país.[53]

Resulta incorrecto referirse a la *Reforma del Estado* como un proceso confinado al aparato del Estado, que pretende únicamente mejoras tecnológicas. Para Oszlak (1993) este componente interno de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado. Ello es el resultado natural de redefinir roles y fronteras. Si la *Reforma del Estado* significa entregar funciones a otros actores sociales o sujetar crecientemente las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, los aspectos relativos al "recorte" y la "prescindibilidad" que componen el ejercicio resultan equivalentes a la extracción, asepsia y sutura de los órganos operados que siguen a una cirugía mayor.[54]

La *Reforma del Estado* se ha concentrado en dos procesos: a) cambios de las políticas públicas, especialmente macroeconómicas; y b) cambios estructurales,[55] como son los siguientes:

53 Aguilar Villanueva, Luis F. "Presentación", Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge Lumbreras. *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p. XIV. En el fondo, la Reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la aspiración de la reforma fue armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.

54 Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: El día después", *op. cit.*, p. 37.

55 Méndez, José Luis. "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 6, 1996, pp. 8-9.

*Tamaño del Estado.* Se ha buscado reducir el tamaño de la Administración Pública, especialmente en términos de empresas públicas y Administración Pública federal.
*Organización inter-ministerial o coordinación horizontal.* Varios países han realizado reorganizaciones ministeriales para tener una mejor división del trabajo y coordinación horizontal.
*Relaciones inter-gubernamentales o coordinación vertical.* Ha surgido una mayor conciencia de la necesidad de la descentralización, ya que el centralismo provoca ineficiencias, en particular en la provisión de ciertos servicios públicos.
*Simplificación administrativa y desregulación.* Se ha intentado reducir el número de trámites y la presencia del Estado en la actividad económica y social.
*Modernización tecnológica y gerencial de la Administración Pública*. Varios gobiernos han buscado introducir tecnologías computacionales y nuevas técnicas administrativas y gerenciales, como la introducción de la calidad y la reingeniería de procesos.

Cuando se habla de la *Reforma del Estado* como concepto ahora generalizado, no estamos pensando en algo circunstancial o de moda, sino en un proceso permanente que ha tenido logros, y las más de las veces, demoras. Tiene ritmos desiguales, pero es cualitativo. Se trata del resultado de prolongadas y numerosas luchas, sólo comprobables a las que antecedieron a la construcción de las vigorosas instituciones nacionales en la década de 1930, cimiento de nuestra estabilidad política, que es un valor nacional altamente apreciado por los mexicanos. Solo el concurso de las fuerzas nacionales alrededor de una reforma en la relación entre el Estado y la sociedad, puede dar contenido a la modernidad democrática a la que aspiramos los mexicanos, por historia y por derecho al futuro. Ello implica poner en juego el interés propio de cada sector, pero también el de los demás.[56]

La *Reforma del Estado* tendría dos ámbitos: 1) el que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones; y 2) el que se dedica a concretar políticas y procesos

56 Rincón Gallardo, Gilberto. "Propuesta de agenda del diálogo nacional para la Reforma del Estado mexicano en la Comisión Legislativa para el estado de Chiapas". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político.* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, pp. 338-339.

políticos orientados a lo que se conoce como "modernización del Estado". Aquí el concepto de "modernización" se relaciona con una visión más estrecha, que restringe la reforma a las acotadas agendas de cada gobierno, pero entendiendo este proceso más allá del mero "rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supondría, necesariamente, un verdadero cambio institucional".[57]

La *Reforma del Estado* tiene cinco grandes problemas muy interrelacionados entre sí. Uno es *la delimitación del tamaño del Estado*, en esta están comprendidas las ideas de privatización y tercerización; segundo, *la definición de su papel regulador*, la cuestión de la regulación vinculada a la intervención en mayor o menor grado por parte del *Estado* en el funcionamiento del mercado. El tercero es de *índole económico administrativo*: la recuperación de la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas. Se trata, de la superación de la crisis fiscal, la redefinición de formas de intervención en el plano económico y social, y la superación de la forma burocrática de administrar el *Estado*. Las dos últimas son de tipo político. La cuarta, *el aumento de la gobernabilidad,* entendida como la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En este aspecto están incluidas la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses. Y la quinta, es *el paso de un Estado homogéneo a uno plural*. El *Estado plural* acogería en su seno la diversidad étnica y cultural de una nación. [58]

> (...) una, la reforma de un Estado homogéneo que no contempla la diversidad de la nación, la cual está centrada en los derechos individuales; otra, la reforma para un Estado plural en función de una ciudadanía cuya característica principal es su diversidad y donde hay un espacio para el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos.[59]

Cuando se habla de *Reforma del Estado*, se puede señalar que se trata de aquellos procesos impulsados de manera consciente que pretenden asegurar tanto la funcionalidad como la pertinencia del Estado, en respuesta a los constantes cambios del entorno (políticos, económicos, sociales, cul-

57 Figueroa Huencho, Verónica. "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: elementos conceptuales y metodológicos para el desarrollo de un modelo de análisis", *op. cit.*, p. 3.
58 Castillo Quintanilla, Rolando. "Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la Reforma del Estado y de la interculturalidad". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, Núm. 38, 2007, p. 2.
59 *Ibídem*.

turales) y que pueden incluir una amplia gama de ámbitos, desde aquellos que afectan la propia naturaleza de su institucionalidad hasta aquellos que se refieren a un ámbito específico de su quehacer.[60]

La experiencia de la *Reforma del Estado* en Brasil, por uno de sus más importantes promotores, muestra la complejidad de esta tarea. La referencia en palabras de Bresser (1995) es la siguiente:

> Reformar el Estado es una tarea inmensa, que sobrepasa en mucho las posibilidades del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado. Es una tarea de todo el gobierno en sus tres órdenes. Más aún, es una tarea de toda la nación brasileña. Reformar el Estado significa superar definitivamente la crisis fiscal, de modo que el país vuelva a contar con un ahorro público que le permita estabilizar sólidamente los precios y financiar las inversiones. Significa completar el cambio en la forma de la intervención del Estado en el plano económico y social, a través de reformas orientadas hacia el mercado y hacia la justicia social. Reformar el Estado significa, por último, revisar la estructura del aparato estatal y de su personal, a partir no sólo de la crítica de sus antiguas prácticas paternalistas o clientelares, sino también del modelo burocrático clásico, con el objetivo de hacer que sus servicios sean más baratos y de mejor calidad. En cualquiera de estos tres casos, reformar el Estado significa dar una respuesta positiva al problema fundamental del último cuarto de este siglo: la crisis del Estado.[61]

La *Reforma del Estado* para los gobernantes implica una tarea compleja. Es necesario contribuir a mejorar la actuación de los reformadores que tratan de cambiar las condiciones antes de actuar entre ellas. La misión de proveer a la reforma de ayuda profesional no es imposible. La historia está llena de generalizaciones útiles y conocimientos disponibles pero dispersos, que pueden mejorar la naturaleza de la Reforma del Estado desde un nivel superior. Dror (1994) señala que existen algunas condiciones donde los reformadores

60 Tomassini, L. "El problema de los consensos en las reformas administrativas de América Latina". En *v Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Bolivia, 2003, p. 2.
61 Bresser Pereira, Luiz Carlos. "La reforma del aparato del Estado y la constitución brasileña". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 4, 1995, p. 1.

requieren llevar a cabo cambios radicales en las estructuras sociales, frente a una fuerte oposición y presiones generalizadas, es esencial la reforma desde arriba.[62] Añade:

> Frecuentemente es indispensable hacerla desde el nivel superior para cristalizar visiones realistas y grandes políticas de largo plazo, para relacionar decisiones presentes con decisiones en tiempo social, para proveer pautas coherentes de gobiernos fragmentados, para innovar políticas frente a la inercia, para llevar a cabo concentraciones de poder adecuadas para una distribución constructiva y para llenar algunos requisitos adicionales.[63]

Lo recomendable es que la *Reforma del Estado* sea dirigida desde arriba, pero con una amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social. Ello permite una mayor legitimización de las reformas a realizar y menores obstáculos para su implementación. Dror (1994) sugiere algunas consideraciones que los gobernantes deben tomar en cuenta para una *Reforma del Estado*.

Por su naturaleza, la Reforma del Estado lleva un largo tiempo y envuelve tiempo social más que tiempo humano. Sólo cuando se introducen atajos tecnológicos, los resultados pueden sucederse rápidamente. Pero, cuando se hacen intentos para transformar sistemas políticos y socioeconómicos, como en la URSS y la República Popular de China, los logros significativos pueden tomar 10 o 30 años para tener éxito. Los dirigentes que reforman deberían, primero, evitar engañarse al esperar resultados rápidos. La Reforma del Estado es una tarea muy distinta en la cual, engañarse puede dificultar la acción de las propias reformas y engañar a otros. Por ello, los dirigentes que reforman al *Estado* deben evitar estrictamente promesas que pueden quedar vacías en el futuro.[64]

62 Dror, Yehezkel. "Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas". En *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santa Fe de Bogotá, 1994, pp. 11-13. En este artículo Dror emplea el término reforma de sistemas; para los efectos de esta investigación puede emplearse como Reforma del Estado.

63 *Ibíd*., p. 11.

64 *Ibíd*., p. 14. El éxito de la Reforma del Estado como un todo requiere de la permanencia en el poder de los dirigentes y de las principales políticas. Por tanto, es necesario tener visiones prácticas de largo alcance, a la vez que una guía de políticas consistentes aunque flexible y de final abierto, que gane el apoyo necesario para un esfuerzo prolongado. El tiempo de resultado de las reformas debe considerar las implicaciones y costos sociales para la propia Reforma del Estado; de lo contrario, pueden comenzar a formarse conglomerados anti-reforma, que impidan que ésta se lleve a cabo.

La *Reforma del Estado* es turbulenta y, frecuentemente, explosiva. Una vez que se introducen cambios significativos en los procesos sociales e institucionales más importantes, se liberan fuerzas y tensiones acumuladas, que provocan mutaciones inesperadas y fenómenos caóticos. La primera recomendación para los dirigentes es saber qué esperar y qué explicar a quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione y desoriente por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso. Hay que recordar que desde el punto de vista de las políticas públicas, el fracaso es una etapa de enseñanza para superar desviaciones no esperadas.

La *Reforma del Estado* es una apuesta con la historia, constituye intervenciones con poca comprensión y procesos, en gran parte no determinísticos, portadores de una alta probabilidad de eventos sorpresivos y de resultados inesperados e indeseados. Por tanto, la*Reforma del Estado* con todos sus riesgos se justifica sólo cuando las situaciones presentes son inaceptables, las tendencias empeoran y se espera el caos. Cuando estas condiciones se generalizan, la reforma como una actividad cuidadosamente seleccionada es, frecuentemente necesaria e impostergable.

Una patología mayor de la *Reforma del Estado* consiste en menospreciar la resistencia. La reforma pone en peligro a las élites, redes de intereses, hábitos y estructuras del poder actual. Por esta razón, debe esperarse y vencerse una resistencia enérgica.[65] La decisión para llevar a cabo la reforma puede resultar problemática:

> (…) la principal recomendación es no ser muy sensitivos a los costos inmediatos al comprometerse en reforma de sistemas. Pero, para seguir esta recomendación, es esencial contar con una base de poder suficientemente fuerte como para resistir las presiones del momento, así como resistencia en la decisión y la filosofía que acepta los sufrimientos presentes por un futuro esperanzadoramente mejor pero incierto.[66]

65 Las reformas exitosas se dan después de eventos traumáticos que socavan las instituciones, tales como las agitaciones internas, derrota en una larga guerra, ocupación extranjera, crisis económica masiva, entre otras. La mayor dificultad se presenta cuando curvas levemente descendentes, sumadas a una decadencia generalizada, hacen necesaria una Reforma del Estado, pero son demasiado graduales como para llevar al Estado a la turbulencia que reduce rigideces y paradójicamente, abre la oportunidad a la reforma.

66 *Ibíd.*, p. 18. La Reforma del Estado requiere una buena disposición y capacidad de pagar altos costos en el presente y futuro inmediato para obtener grandes beneficios en el futuro lejano. La capacidad de aceptar sacrificios presentes se hace más necesaria cuando nos damos cuenta de la destrucción constructiva que, inevitablemente, envuelve la Reforma del Estado.

Para resolver estos obstáculos, existen cuatro estrategias principales para enfrentar la inercia y resistencia a la *Reforma del Estado*: la primera supone esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar; la segunda consiste en limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente; la tercera supone desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes; y la cuarta requiere construir bases de poder, organizaciones y élites alternativas. Una *Reforma del Estado exitosa* requiere combinar estas cuatro estrategias, todas ellas riesgosas y exigentes.

Los retos de la *Reforma del Estado*, como lo supone la problemática expuesta, requiere de personal sobresaliente para apoyar al dirigente y a los reformadores. En primer lugar, es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los principales resultados de la *Reforma del Estado*. Cuando no se realizan estos estudios estratégicos, puede cambiar el rumbo y el destino de la *Reforma del Estado*. En segundo lugar, las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estrategias básicas de la *Reforma del Estado*, incluyendo la necesaria toma de decisiones en tiempos de crisis. En tercer lugar, es conveniente mantener un seguimiento y evaluación de los efectos de la *Reforma del Estado* en agencias independientes que reportan sólo al gobernante y a sus unidades de apoyo. En cuarto lugar, es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planeación de las políticas para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes y las agencias independientes.

Las reformas del *Estado* han llegado hasta un límite en el cual empiezan a reconocer que las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, en las cuales la gestación del consenso y el orden requieren de un método de agregación política que sobrepasa la idea de un *Estado* mínimo y que reclama estructuras institucionales mediante las cuales puedan procesarse la decisión social entre estados sociales alternativos. Después de la primera *Reforma del Estado*, las sociedades contemporáneas se enfrentan a la exigencia de reconstruir los valores liberales en el proceso de respuesta a las necesidades sociales y políticas que han quedado insatisfechas e incluso marginadas. Éstas demandan hoy una respuesta en el seno de la esfera pública y de su intersección con la vida privada.[67]

67 Valdés Ugalde, Francisco. "Racionalidad e instituciones en la Reforma del Estado". En Lechner, Norbert; Millán, René y Valdés

La *Reforma del Estado* significa fortalecer al Estado, a la autonomía de la sociedad y a los instrumentos de mediación entre ambos. Las tres dimensiones crecerán en la medida de los avances de la *Reforma del Estado*. Sólo las resistencias y el conservadurismo de signo distinto pueden ver en los procesos de reforma un movimiento oscilatorio entre el Estado y la sociedad civil, en que uno de los dos pierde siempre.[68]

Hace falta la *Reforma del Estado* entre el centro y la periferia. La primera fase de la transición democrática de México en las entidades federativas –proyectada e impulsada desde los poderes federales hacia el ámbito local– se fijó como objetivo modificar las reglas de acceso al poder y, a partir de ello, abrir la posibilidad real de la alternancia en el Poder Ejecutivo y la integración plural del Legislativo en los estados y los municipios. La segunda fase de la transición democrática de México, tanto en el ámbito federal como en el de los estados y en el de los municipios, está aún pendiente. Esto es lo que se ha denominado la *Reforma del Estado*.[69]

En suma, estas recomendaciones y consideraciones polémicas en torno a la Reforma del Estado deben contrastarse con la realidad de cada país, las circunstancias históricas donde se produce la reforma y el nivel de participación de los agentes políticos. La Reforma del Estado, en última instancia, depende de la orientación ideológica que la sustente. No existe una sola "Reforma del Estado", son las condiciones estructurales de cada país, los gobiernos que las impulsan, el andamiaje institucional y la participación de los actores económicos y políticos lo que puede darle relativo éxito a la *Reforma del Estado*.

Ugalde, Francisco (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México, IIS-Plaza y Valdés, 1999, p. 37.

68 Rincón Gallardo, Gilberto. "Propuesta de agenda del diálogo nacional para la Reforma del Estado mexicano en la Comisión Legislativa para el estado de Chiapas", *op. cit.*, p. 339.

69 Torres Estrada, Pedro Rubén y Barceló Rojas, Daniel Armando. *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*. México, Porrúa-Suprema Corte de Justicia de la Nación-EGAP-UNAM, 2008, p. XIII. Para estos autores, la Reforma del Estado en las entidades federativas implica: 1) la modificación del tipo de relación entre el ciudadano y los poderes públicos locales basada en la idea de los derechos fundamentales; y 2) la evaluación, y en su caso actualización, de todas las instituciones públicas nacionales estatales y del gobierno municipal, tanto por separado como en cuanto a sus relaciones interinstitucionales.

### 1.6 Acepciones básicas de la *Reforma del Estado*

Una primera apreciación general de la *Reforma del Estado*, es la que propone Aguilar (1994) en cinco dimensiones o niveles interdependientes,[70] y que sólo para fines de análisis pueden separarse y distinguirse:

> *Reformas en el proceso de gobierno y de la Administración Pública* que conllevó primero a la reducción del tamaño del aparato estatal (organizaciones, programas, empresas, personal), mediante la cancelación, fusión, liquidación y privatizaciones, y que provocó cambios en las formas de realizar las funciones económicas y sociales de la rectoría estatal (desregulaciones, servicios públicos concesionados, focalización de los subsidios, cooperación del gobierno y sociedad en el cumplimiento de la función pública);
> *Reformas en el régimen político mismo*, que se plasma en cambios de las instituciones y procesos electorales (democratización), en nuevas formas de composición de los poderes del Estado, en una división de Poderes más real, en un retorno al federalismo, en la incorporación del pluralismo político y en una protección de los derechos humanos más activa;
> *Reformas a la Constitución Política misma*, que rediseñan el ámbito público y privado, el ejercicio del poder y de la libertad ciudadana, y que tienen el propósito de construir la nueva economía política nacional;
> *Reformas al modelo de desarrollo, que dan paso a la liberalización, la apertura y la globalización económica* y reubican el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo;
> *Reformas a la cultura política, en las nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno*, en el asentamiento de los valores y actitudes de la democracia (pluralismo, tolerancia) y en un creciente énfasis en el valor político del Derecho, en leyes generales y autoridades imparciales, en contrapunto a una vieja tradición política de carácter patrimonialista y populista.

70 Aguilar Villanueva, Luis F. "La Reforma del Estado mexicano". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 1, 1994, p. 80.

Con el término de *Reforma del Estado* se puede definir cómo el proceso en que las diferentes áreas que componen la estructura estatal modifica su funcionamiento y redefinen sus objetivos,[71] en contexto complejo y altamente interconectado. Para una apreciación más detallada, el concepto de *Reforma del Estado* tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos (como modernización; como inserción en la globalización; como vigencia del *Estado de Derecho*; como adelgazamiento del gobierno; como cambio en la gestión pública; como transición democrática; como liberalización económica y política; y como ajuste estructural); y 3) por su enfoque (intervencionista, neoliberal, neoinstitucionalista y neointervencionista). Esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la *Reforma del Estado*, así como las implicaciones y limitaciones que esto implica. A continuación una revisión de las mismas.

### 1.6.1 Por su posición

Existen cinco posiciones perfectamente diferenciadas en torno a la *Reforma del Estado*. La posición económica sostiene que en esencia la Reforma del Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial. La posición política sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, así como una separación definitiva del gobierno con el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), además de un auténtico federalismo y una separación de Poderes efectivo. Mientras que la posición social centra a la *Reforma del Estado*, como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional. La posición administrativa sostiene que más que un redimensionamiento del tamaño del *Estado*, es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales. Finalmente, la posición jurídica supone que es indispensable reformar los aparatos y procedimientos jurídicos para reformar al *Estado*.

71 Escamilla Cadena, Alberto. "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", *op. cit.*, p. 240.

#### 1.6.1.1 Por su posición económica

La postura económica enfatiza a la *Reforma del Estado*, en un contexto dinámico de interdependencia y globalización mundial. Ésta es producto de los nuevos cambios mundiales de apertura comercial, la caída del bloque socialista y el rápido avance tecnológico. Para esta perspectiva, existen dos razones internas de la Reforma del Estado: a) la transformación de la sociedad mexicana caracterizada por una acelerada dinámica demográfica, un vasto proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo, y b) la presencia de rezagos ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década. Las razones externas se explican por una "(...) revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados".[72]

Por su parte, Villarreal (1993) sostiene que la *Reforma del Estado* "(...) es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia".[73] Ésta implica la ampliación de las actividades y esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura y la inserción financiera, comercial o productiva, en la economía mundial y en los nuevos bloques. La *Reforma del Estado* mira hacia afuera, no hacia adentro. La *Reforma del Estado*, según este autor, responde a la crisis del *Estado Benefactor-keynesiano* que supone una contradicción básica: superar la tensión existente entre las necesidades de la acumulación de capital y las demandas sociales. El ciclo de auge, expansión y crecimiento económico excepcional se agotó y con ello el *Estado Benefactor*. La crisis fiscal del *Estado* fue una de sus manifestaciones más concretas.

Otro autor,[74] afirma que la *Reforma del Estado* es un proceso profundo, que corresponde a una concepción política definida y a las nuevas circunstancias del país y del mundo, cuya

72 Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993, p. 29.

73 Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario*. México, NAFIN-FCE., 1993, p. 206. En nuestros países, la Reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política. Aquí el resquebrajamiento del Estado proteccionista benefactor en unos países, o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste.

74 Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México, op. cit.*, p. 12. El Estado, al recuperar para la sociedad espacios económicos, recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales. De esta manera, recuperando espacios para la sociedad, también reconquista los espacios fundamentales del Estado y, con ello, abre a la nación nuevas posibilidades de desarrollo. Hacerlo así implica una amplia Reforma del Estado.

evolución se presenta favorable, pero aún incierta, y su ciclo completo requerirá muchos años por venir. En ese sentido, el cambio del papel del Estado pretendía una inserción eficiente en el mercado mundial; la búsqueda de una mayor competencia por el ahorro externo; acelerar la competitividad de las empresas; e incrementar su capacidad exportadora.

De acuerdo a esta postura, México es inevitablemente vecino de la mayor potencia militar y política, por lo que el país debe desplegar estrategias de acercamiento como el *Tratado de Libre Comercio* con los Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europa, Cuenca Pacífico y América Latina. El entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe (1993) sostenía una tesis fundamental en la Reforma del Estado:

> (...) un Estado grande no es siempre un Estado más capaz. En realidad, en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales de nuestros compatriotas y finalmente resultó en un Estado más débil.[75]

Según esta postura, la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es la estrategia seguida por el gobierno para llevar a cabo una profunda *Reforma del Estado*.[76]

75 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993, p. 10. Aspe señala que el proceso de Reforma del Estado no llegará a su punto culminante sino hasta cuando ninguna familia mexicana viva por debajo de un nivel que satisfaga todas sus necesidades básicas. Esto significa que el proceso de consolidación de las finanzas públicas mediante la disciplina en el gasto y el cumplimiento de nuestras obligaciones fiscales tendrá que seguir siendo la clave de nuestra estrategia de desarrollo, en la medida en que a partir del ajuste presupuestal ha sido posible prestar atención a las demandas más apremiantes de la sociedad. *Ibíd*., p. 210.

76 El autor propone 10 reflexiones en un contexto de ajuste macroeconómico; 1) lo peor es no hacer nada; 2) la calidad y el compromiso de los servidores públicos es vital para el éxito del programa de reformas; 3) no hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas; 4) la estabilidad y el cambio estructural deben considerarse como elementos integrales de una sola estrategia; 5) la peor deficiencia de un programa económico es la negligencia; 6) comenzar por el principio; 7) congruencia más credibilidad igual a confianza; 8) el gobierno no puede caminar solo; 9) ser justos, y 10) es más fácil bajar la inflación de 200% a 20% que hacerla descender de 20% a niveles internacionales. Aspe Armella, Pedro, *op. cit*., pp. 55-59.

Por otra parte, hay quien sostiene que la *Reforma del Estado en México* en materia económica ha implicado tres grandes líneas de acción.[77] En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una reducción en la magnitud del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea es el proceso de liberalización y reinserción de la economía mexicana en el exterior. Por último, la tercera línea de acción tiene que ver con el desmantelamiento progresivo indiscriminado del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones, cierres y privatizaciones de las empresas públicas.[78]

Reducir la *Reforma del Estado* a la simple reorganización de la estructura gubernamental y a una modernización económica de tipo eficientista solamente resulta en la restricción del ejercicio del gobierno y su supeditación a la economía de mercado. No se trata de volver a las formas de gestión gubernamental altamente burocráticas y verticales, incompatibles con el entorno actual, lo que se requiere es que el *Estado* y su *Administración Pública* adquieran flexibilidad y adaptabilidad al contexto económico y al entorno político. Cualquier reforma del Estado que aspire a construir la modernidad estatal tiene que realizarse mediante la búsqueda de alternativas de transformación que en el equilibrio mercado-Estado-sociedad encaucen los procesos económicos y políticos hacia un esquema de desarrollo que cumpla con las expectativas de todos los mexicanos.[79]

La *Reforma del Estado* es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se le reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento económico. La *Reforma del Estado* busca restringir su papel en lo interno y lo externo, darle una ubicación secundaria y una función

77 Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 19.

78 Reyes Heroles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado". En Barros Horcasitas José Luis, *et al.* comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 40, donde sostiene que existen siete elementos de la reforma económica; a) Modernización de la regulación económica; b) Reducción de la participación directa del Estado en la economía; c) Apertura de la economía; d) Reformulación de la estrategia redistributiva; e) Revisión de la política industrial; f) Replanteamiento de la estrategia hacia el sector agropecuario, y g) Formulación de una nueva mecánica de orientación del desarrollo.

79 Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad.* México, INAP, 2001, pp. 5-6. "(…) la Reforma del Estado ya no puede pensarse como la simple modernización económica y la reorganización administrativa de la estructura de gestión pública, donde el poder público puede, de manera independiente a la sociedad, tomar decisiones que la afectan en su calidad de receptora del quehacer gubernamental", p. 7.

supletoria respecto a las áreas económico-financieras, que sea funcional respecto a la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación a lo económico-financiero.[80]

Las principales finalidades y dimensiones de la *Reforma del Estado* desde la perspectiva económica han sido las siguientes: a) saneamiento y estabilización de las finanzas públicas; b) control de la inflación; c) rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales; d) renegociación de la deuda externa; e) reforma fiscal; f) liberalización de la economía; g) adelgazamiento o desmantelamiento del Estado; y h) privatización de empresas públicas.[81]

En conjunto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del *Estado*, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones adversas. La renuncia a estos recursos tenía dos explicaciones. La primera era que la endémica crisis financiera había socavado ya fuertemente las capacidades reales de los gobiernos, por lo que éstos renunciaban más a sus obligaciones actuales y futuras que a unos recursos disipados ya por la hiperinflación o hipotecados por el endeudamiento. La segunda, era que con las reformas estructurales se confiaba en poder desencadenar una dinámica de crecimiento que no sólo incrementaría los recursos fiscales del *Estado*, sino que eliminaría las situaciones de vulnerabilidad a las que entonces habían intentado responder los gobiernos con los recursos públicos.[82]

Las reformas estructurales se inspiran en criterios fijados por el orden mundial. Este ha introducido la gobernabilidad en la agenda de las reformas y con ello la preocupación por el *Estado* y el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado armonioso hacia el mercado que complementa a éste y facilite sus transacciones. Mientras que el marco legal, debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, las transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias.

80 Kaplan, Marcos. "Crisis y reformas del Estado latinoamericano". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 9, 1997, p. 3.
81 *Ibíd*., pp. 3-4.
82 Paramio, Ludolfo. "Reforma política y Reforma de Estado". En Revista *Reforma y Democracia*, Caracas, No. 30, octubre de 2004, p. 2. "Las reformas estructurales suponían un mayor riesgo de pérdida del empleo para quienes se habían visto tradicionalmente integrados en la economía productiva, en los servicios o en la administración pública, dentro de una nueva dinámica de reestructuraciones empresariales, fruto de las privatizaciones o de la simple apertura de las economías nacionales a la competencia y la inversión exteriores" (p. 3).

En suma, la reforma económica del *Estado* debe basarse en la atención de las necesidades de la población.[83] En estas condiciones, existen dos grandes rezagos: la democracia y la justicia social. Debería aceptarse que, así como los últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado, sin embargo, las bases políticas que sustentan el sistema antidemocrático mexicano.

#### 1.6.1.2 Por su posición política

La idea de *Reforma del Estado* –para González Pedrero (1990)– parte de dos principios: una economía eficiente y una verdadera democracia constituyen, los ejes de la reforma que se ha planteado. Si en lo económico se ha perfilado el desafío de abrirse al mundo y de incorporar de manera creciente, la iniciativa social e individual, en lo político esa misma idea debe traducirse en más democracia.[84]

Así, la *Reforma del Estado* debería conducirse con esa mediación en ambas vertientes: mayor participación social en la economía y en la política, sin perder de vista que gobierno, sociedad e individuo constituyen la fortaleza del Estado que los reúne.[85] En este contexto, el autor se pregunta: ¿qué tan grande debe ser el Estado para lograr esa armonía? La respuesta, un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y hacia una mayor justicia social. Por tanto, la propuesta económica debe tener una contrapartida política: el ensanchamiento de la democracia.

83 Reyes Heroles afirma "Colocar la economía sobre sus pies, volver a saber que la economía no es un juego de cifras, no es un juego de sectores y cálculo de variables, sino es ante todo ejercicio de política, en particular de política económica, en el cual los objetivos tienen que ser los de la sociedad, de sus integrantes, porque la gente no puede vivir ni desarrollarse con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos muy bien en tales y cuales indicadores, cuando el alimento no alcanza y cuando el salario se deteriora cada vez más, y no hay empleo, para terminar de completar el cuadro". Reyes Heroles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado", *op. cit.,* pp. 24-25.

84 González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 48.

85 Cita a Don Jesús Reyes Heroles: "ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada: es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos". *Ibíd.*, pp. 48-49.

Otra posición es la que sostiene que la *Reforma del Estado* es una refundación del *Estado mexicano*. Es decir, es la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución por la idea liberal de una economía de mercado y un *Estado* encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede proporcionar. No obstante, esta idea se presenta como una adaptación contemporánea del espíritu original del Constituyente de 1917.[86]

Algunos de los saldos de la *Reforma del Estado* consisten en que: no se han modificado las estructuras de relaciones de los Poderes del Estado; el presidencialismo; el centralismo; la persistencia de un partido hegemónico; la subordinación al Ejecutivo por parte de los poderes Legislativo y Judicial; mayores libertades ciudadanas irrestrictas; elecciones realmente libres; equilibrio de poderes, y vigencia del *Estado de Derecho*. Por ello, está pendiente la auténtica reforma política del *Estado*.

Otro autor sostiene, que la reestructuración del capitalismo mexicano, implica una profunda transformación del *Estado*, ya sea a través del gobierno por una reforma desde arriba o que la impongan los cambios desencadenados por la reestructuración de la economía.[87] De esta manera, el país no puede insertarse como un exportador industrial en la nueva división internacional del trabajo con sus bajos niveles de productividad del trabajo, eficiencia empresarial y calidad de productos. Esta búsqueda de una mayor productividad dentro de los marcos de la política reestructuradora, está conduciendo a una ruptura de los fundamentos del pacto social sobre el que se asienta el régimen político.

Estas conquistas sociales en otros países son materia legal o contractual, en México son consideradas como derechos políticos. En consecuencia, los que en otras condiciones serían elementos de un conflicto económico, pueden convertirse en un detonador de una crisis política de *Estado*. Este es el núcleo de la preocupación de la *Reforma del Estado*, salvar al partido de *Estado* en cuyo seno están atrincheradas las fuerzas que resisten esa u otras reformas.

86 "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." Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'. En *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p. 324.
87 Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 43.

La transformación que sufre el Estado bajo su reforma implica que el Estado regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad. Sin embargo, no se han considerado los efectos políticos de la reforma económica, las implicaciones potenciales para la sociedad mexicana son casi ilimitadas.[88]

Un puente entre lo económico y lo político es la posición de Bazdresch (1993)[89] quien sostiene que la *Reforma del Estado* tiene dos procesos claramente diferenciables: el de reforma económica y el de reforma política del Estado. 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 la disminución de la intervención directa del sector público en el manejo de los recursos productivos. Se realizan básicamente a través de políticas de apertura y de privatización, así como del estudio e implantación de mejores regulaciones de la vida económica.

A su vez, que la reforma política tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes. Para ello, se busca establecer reglas más transparentes del quehacer electoral, y se estimula la participación de los partidos políticos. La *Reforma del Estado* es un proceso de reacomodo del *Estado* como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto; y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.[90] Las reformas estructurales se habían planteado como pasos para lograr un crecimiento económico sostenido, no desde la lógica de los derechos de los ciudadanos. El informe: "La democracia en América Latina" (PNUD, 2004) invierte deliberadamente esta perspectiva. Argumenta que el

88 Rubio, Luis. "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40.

89 Bazdresch, Carlos. "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia". En Barros Horcasitas José Luis, et al. comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, pp. 33-34. El autor señala que en el mundo de la política se plantea que mercado y democracia formarán parte del mismo movimiento. De hecho, algunos grupos de empresarios argumentan como si fuera clarísimo que democracia y mercado se requieren uno al otro. Sin embargo, en la realidad esta cuestión se presenta un tanto paradójica. Por un lado, a nivel teórico no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, si miramos al mundo de los países ricos, en los hechos sí parece existir en la actualidad un alto grado de coincidencia entre la existencia de una economía de mercado y la vigencia de un régimen democrático.

90 Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", *op. cit*., pp. 77-78.

criterio organizador de las prioridades en la agenda pública debía ser la democracia, el respeto de las libertades y la efectividad de los derechos, y que, si el debate político se organiza desde ese principio, se podrá resolver la insatisfacción de los ciudadanos latinoamericanos respecto de la política democrática y sus relaciones con la democracia.[91]

> Lo más innovador de La democracia en América Latina, en cualquier caso, es la propuesta de poner en primer lugar la democracia, por encima del crecimiento y de los mercados. Y esta propuesta a su vez se plantea desde una concepción multidimensional de la democracia, que no se limita al régimen político y a la existencia de un poder estatal efectivo, sino que incluye la vigencia del Estado de Derecho, la efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales, y que las opciones entre las que la ciudadanía debe elegir aborden las cuestiones sustantivas (PNUD, 2004: 54).[92]

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, en el plano político, se suceden significativamente reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. Por otra parte, en el plano económico, se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.[93]

Este proceso de reformas estatales en México es casi una constante, por lo menos durante los últimos 20 años; pero esta última fase, cuyo objeto es la implementación de un nuevo proyecto del país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982. A partir de esta fecha, se ha iniciado el cambio de rol del Estado mexicano y por tanto, la *Reforma del Estado*.[94]

91 Paramio, Ludolfo. "Reforma política y Reforma de Estado", *op. cit.*, p. 7.
92 *Ibíd.*, p. 8.
93 Medellín Torres, Pedro. "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", *op. cit.*, p. 4.
94 Aziz Nassif añade que este proceso de reforma estatal ha transitado por tres etapas: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que permitió una mayor transferencia de recursos al exterior, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) una fase intermedia de pactos corporativos, atravesada por todo el conflicto de la sucesión presidencial, mediante una combinación de medidas económicas ortodoxas y heterodoxas, y 3) la fase actual, en donde se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial. Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", *op. cit.*, p. 78.

En suma, el éxito de la *Reforma del Estado*, tanto en el sentido de las reformas de primera y segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.[95] Todo ello puede ser necesario, pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el periodo electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con recursos muy limitados.

#### 1.6.1.3 Por su posición social

En los últimos decenios del siglo XX ocurrieron dos transformaciones sociales importantes en América Latina: 1) la crisis del *Estado Benefactor* y su principal componente: la seguridad social; y 2) la reforma social, que abarca transformaciones importantes del *Estado*; los seguros sociales y la asistencia social. La crisis económica del decenio de 1980 contribuyó considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales, aunque éstos ya anteriormente sufrían algunos problemas serios en los países con los sistemas más antiguos. Los programas de ajuste estructural, que comenzaron en la región también en el decenio de 1980 y se generalizaron en la década de 1990, provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. La antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis.[96]

Una vez que se hayan admitido los cambios estructurales como condición para entrar en una nueva senda de crecimiento, la reaparición de la crisis llevaba a plantear –dentro de la nueva lógica del modelo– la necesidad de mecanismos públicos que compensaran las desigualdades y protegieran contra la adversidad. Pero ahora se advertía que el efecto del cambio del modelo podía ser irreversible: los gobiernos no parecían ya capaces de ofrecer ninguna red de seguridad ante la crisis de mercado. Cuando los gobiernos han reducido voluntariamente o por otras razones, su capacidad de protección social y cuando no existen seguros de desempleo ni de

95 Paramio, Ludolfo. "Reforma política y Reforma de Estado", *op. cit.*, p. 11.
96 Mesa-Lago, Carmelo. "Desarrollo social, Reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo XXI". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 15, 1999, p. 1.

enfermedad, o cuando las pensiones son inseguras o sólo están garantizadas a algunos grupos sociales,[97] el impacto de la crisis económica es mayor en el ámbito social.

Para Mesa-Lagos (1999) la estrategia neoliberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del *Estado*, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. La política social ha sido también objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso y de los pobres, impacto regresivo en la distribución, entre otros. Esta crítica estaba en parte sustentada por problemas serios y reales en un buen número de países, pero no en todos ellos y procuraba, además, la reducción del costo fiscal en aquéllos con los sistemas más antiguos y poblaciones más envejecidas, las cuales sufrían los peores desequilibrios y requerían subsidios estatales adicionales.[98]

La solución neoliberal a los problemas de seguridad social han sido la privatización de los dos principales y más costosos programas de seguro social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte; y el seguro de enfermedad-maternidad. La reforma de las pensiones ha promovido en ocho países latinoamericanos, el cierre del antiguo programa de seguro social (en adelante "público") sustituyéndolo por un sistema "privado" (aunque con fuerte apoyo estatal), o la reforma del programa público y su integración con su componente "privado" en un sistema mixto, o bien, la creación de un programa "privado" que paralelamente compite con el programa "público", reformado o no. Mientras que el sistema de salud ha sido más difícil de reformar y sólo hay cuatro países que han introducido mecanismos para facilitar el traspaso parcial del sistema público al privado. En ambos sectores se ha impulsado un proceso de descentralización administrativa, competencia del mercado y aumento de la eficiencia, eliminando monopolios o cuasi-monopolios estatales, estimulando la pluralidad de entes gestores.[99]

Las referidas reformas sociales no sólo se han expandido en la región sino que también habían influenciado el cambio en otros países del mundo. A fines del siglo xx, había al menos siete países que estaban considerando una reforma de pensiones en América Latina y tres una

97 Paramio, Ludolfo. "Reforma política y Reforma de Estado", *op. cit.*, p. 4.
98 *Ibíd.*, p. 1.
99 *Ibíd.*, pp. 1-2.

reforma de salud. Más aún, los modelos de reforma latinoamericanos se habían introducido o estaban en discusión en varios países de Europa Oriental y África.

El punto de vista social aporta otras apreciaciones en torno a la Reforma del Estado. Este es un tema complejo y sin un enfoque único. No se trata de repetir la moda antiestatista que impulsó la ofensiva empresarial, ni de oponerse a proclamar un estatismo ya superado. Se trataría de pensar cuáles son las transformaciones del *Estado* para el desafío de la década de los noventa y eso significa un Estado que exprese y promueva la sociedad civil.[100]

En esta visión, existen intentos que buscan trasladar el tema de la *Reforma del Estado* sólo al campo del sistema político. Es un avance en el sentido que trata de recoger la pluralidad de actores sociales como corresponsables de los asuntos públicos. Queda la duda de sí sería deseable incorporar a la ciudadanía como perspectiva, porque es a través de ella que podría darse cuenta de los límites cambiantes de la política. Así, la modernización política implica actuar en favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.[101]

Se sugiere que mercados, sociedad y *Estado* empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la *Reforma del Estado*, mayores espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.[102]

100 González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1993, pp. 49-50. La política en materia de bienestar social, en esta transición, requiere combinar las dos lógicas, la liberal y la estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La centralidad que tiende a asumir la modalidad ciudadana en los últimos tiempos produce desajustes fuertes con respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionales, de nuevas prácticas políticas y reglas de comportamiento, será la tarea y la inquietud, acaso el conflicto principal de los próximos años.

101 Este autor señala: "La crisis ha puesto cada vez más al descubierto que no es posible acceder a un mejor estadio de bienestar social con las mismas prácticas y estrategias de antaño. Los cambios de la economía y la política reclaman de nuevas acciones públicas y de una reforma institucional en profundidad que incruste en las entidades estatales las demandas populares y permita mayores niveles de acción colectiva, con mayor eficacia en la superación de los problemas de la seguridad y la previsión social". *Ibíd*., p. 56.

102 González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En *Revista de Administración Pública*, INAP, México, No. 89, 1995, p. 227. En la Reforma del Estado se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquélla que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del Producto Interno Bruto del país.

Por su parte, una posición más totalizadora es la que asume Tello (1990),[103] quien afirma que los modelos de desarrollo social que han adaptado a países como el nuestro para alcanzar la justicia social se pueden agrupar en tres:

1. El que argumenta que basta un proceso de crecimiento económico sostenido y que por vía del empleo todos los habitantes pueden satisfacer sus necesidades esenciales;
2. El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar a la pobreza y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. La política social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica;
3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento y superar la condición de pobreza de la población. No se trata tan sólo de combatir la pobreza, sino de organizar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país.

La liberalización económica en América Latina ha reformado al Estado mediante el recorte de algunas de sus funciones sociales, el reforzamiento de otras y la adición de otras nuevas. Existe un consenso entre los organismos y expertos internacionales, en cuanto que el Estado debe desempeñar un papel clave en la compensación de los costos sociales del ajuste estructural, sobre todo entre los grupos más adversamente afectados, mediante programas existentes, modificados o nuevos. Esta acción es fundamental, primero por razones humanitarias y de equidad, y segundo, también para asegurar la estabilidad política, buscando el apoyo a la reforma económica en el periodo de transición.[104]

> Para que prospere el desarrollo social se requiere una mejoría económica. El Estado debe continuar sus políticas para reducir la deuda externa, atraer capital extranjero y aumentar el ahorro nacional, balancear el presupuesto fiscal, reducir/contener la inflación, generar crecimiento económico y empleo productivo e incrementar los salarios reales. Todo esto ayudaría (pero no necesariamente por sí solo) a extender la población cubierta por el seguro social, incrementar

103 Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 38.
104 Mesa-Lago, Carmelo. "Desarrollo social, Reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo xxi", *op. cit.*, pp. 23-24.

> sus ingresos, reducir los incentivos para la evasión y la mora, aumentar las reservas, mejorar el rendimiento de las inversiones, disminuir el costo del seguro de desempleo en los pocos países que lo tienen, contener los costos de la atención a la salud y conseguir el equilibrio financiero del sistema. Pero otras políticas sociales son necesarias para que esas mejoras se materialicen.[105]

El *Estado proteccionista*, no fue capaz en la mayoría de los países de la región, de crear los bienes públicos (universales) vinculados a la ciudadanía, y sólo pudo ofrecer estos bienes públicos a los sectores sociales privilegiados por su inserción en el Estado o en los sectores modernos de la economía. El clientelismo, no sólo era un mecanismo de mediación o control de la economía, sino también un mecanismo para el acceso a bienes públicos escasos. "Si no hay en la práctica atención médica universal o si los derechos legales dependen de los contactos y amistades en la administración, el clientelismo funciona como un mecanismo de racionamiento de estos bienes públicos escasos".[106]

Además con frecuencia, los principales obstáculos para la reforma social no son técnicos ni económicos, sino políticos.[107] Cómo conseguir un respaldo fuerte del gobierno para que la reforma sea la adecuada, se apruebe por el Congreso y se implante; cómo hacer ver a los políticos los efectos dañinos de una conducta irresponsable y también que se percaten que la mayoría no asegurada tiene más votos que la minoría asegurada; cómo generar la aceptación pública de medidas severas pero necesarias, como el ajuste de la edad de retiro a la esperanza de vida; cómo neutralizar la oposición de grupos de interés que o bien bloquean la reforma o quieren moldearla para que satisfaga sus propios fines; cómo convencer a los empleados de seguridad social que si no aumentan su eficiencia y transforman la institución, la crisis provocará el colapso del sistema y la desaparición de su fuente de empleo.

México optó por un camino intermedio y a pesar de los grandes avances en política social, la justicia social no se ha cumplido, lo cual le da relevancia en la agenda de la nación. Pero ello no entraña, necesariamente un Estado reducido, más bien implica un Estado diferente. De esta manera, la lucha por la justicia social debe ser el propósito esencial que ordene todas y cada una de las políticas y acciones que emprenda el Estado. Difícilmente se puede lograr la

105 *Ibíd.*, p. 24.
106 Paramio, Ludolfo. *"Reforma política y Reforma de Estado", op. cit.*, p. 5. Paramio le llama "nuevo clientelismo de mercado".
107 Mesa-Lago, Carmelo. *"Desarrollo social, Reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo xxi", op. cit.*, p. 27.

justicia social, si la política económica no combate la inequidad y la concentración del ingreso y la riqueza.

#### 1.6.1.4 Por su posición administrativa

Oszlak (1993) parte del supuesto de que esta situación ha sido producida por un nuevo rol para el Estado, una transformación de las relaciones entre el *Estado* y sociedad, que tiene implicaciones en la administración pública. De esta manera, es incorrecto referirse a la *Reforma del Estado* como un proceso confinado al aparato estatal, ya que su objetivo sustancial es modificar las relaciones entre los sectores públicos y privados. En la actualidad, la *Reforma del Estado* reconoce tres momentos, en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del personal. En China a esta secuencia de categorías se le conoce como el *Plan de la Triple Decisión* o el *Principio de las Tres Fijacione*s.[108]

Para la transformación del papel del Estado en el primer aspecto de la *Reforma del Estado*, existen al menos cuatro tipos de medidas que pretenden reducir la intervención del Estado y modificar su papel de gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. Con excepción de la descentralización, este cuarteto reivindica la superioridad del mercado respecto al *Estado*, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad.

La privatización supone "descargar" al *Estado* de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios. Dependiendo del carácter que asuma (privatización total, periférica o de gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad. La simple transferencia de empresas o servicios no asegura de manera automática que con el mercado se ajustará más eficientemente a las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores. En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del *Estado* en la gestión de los asuntos sociales.

108 Oszlak, Oscar. *"La Reforma del Estado: El día después", op. cit.*, pp. 93-98.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión de la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero sí supone un achicamiento del *Estado* nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas. La descentralización supone una legítima devolución de poderes a instituciones locales y sus bases sociales; quiénes (que sectores, organizaciones, usuarios) resultarán positiva o negativamente afectados por este proceso; cuál es su respectiva base de recursos (bienes y servicios, coerción, información, ideología) y cuáles las perspectivas de su utilización; en qué medida es posible o esperable la participación ciudadana en la gestión pública o en el control de ésta; cuál es el papel reservado a aquellas instituciones que resultan excluidas de la ejecución directa de las funciones descentralizadoras; o cuánto más consolidado estará el sistema institucional global una vez completada la descentralización.

Por su parte, la desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado. En algunos casos, la desmonopolización se vincula con la privatización de empresas públicas que previamente funcionaron como monopolios estatales.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención del *Estado*. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. Por lo general, la regulación estatal ha intentado reducir la entropía potencialmente generado por comportamientos individuales no siempre con criterios de convivencia civilizada o equidad social. En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal. Pero los afanes reguladores del Estado no sólo alcanzaron a la actividad social. El propio funcionamiento del Estado fue objeto de profusas regulaciones que intentaron controlar los potenciales desvíos en el comportamiento esperado de sus instituciones.

El segundo aspecto o fijación, es la racionalización de las estructuras organizativas del *Estado*. Se trata de cambios en los organigramas. Esta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas recomendaciones bajo la forma de cambios en los organigramas. Cuando no puede implementarse la privatización o la

transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o subsecretarías.

El tercer aspecto, es la reducción de las plantas del personal. También en este caso se tiende a aligerar las dotaciones apelando a medidas heroicas para que el sector público pueda desprenderse de la mayor cantidad de funcionarios en el menor tiempo posible. La redefinición –estrechamiento– del papel del *Estado* y la consecuente contracción de su aparato institucional proporcionan una justificación indiscutible: bajo las nuevas circunstancias, sobra personal. Las formas que adopta esta política de reducción del empleo público son múltiples: oscilan desde prescindir, el pase a disponibilidad o el retiro voluntario, hasta modalidades menos explícitas de desestímulo al ejercicio de la función pública, tales como la progresiva disminución de los salarios reales o la contracción de la estructura de remuneraciones.

En este sentido deben comprenderse que las consecuencias de los procesos en curso son esenciales para orientar la Reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde las perspectivas de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en detrimento de la calidad del *Estado*.[109]

Chanes Nieto (1994) señala que el tema de la reforma es tan añejo que todos somos hijos de la reforma.[110] La *Reforma del Estado* debería plantear una nueva estructuración del poder en

109 "El día después de la reforma podemos encontrarnos con un Estado desmantelado y vaciado, incapaz de afrontar los mínimos requerimientos de una sociedad que aspira acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar. Lo cierto es que un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando (...) la prebenda y la corruptela se enseñorean". *Ibíd*., p. 107.

110 Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la Administración Pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88. Señala que "(...) reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria/tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, "miscelánea", actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o "reconversión" industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, Reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma de gobierno".

México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos de la sociedad.

En la *Administración Pública*, el adelgazamiento indiscriminado, muchas veces por amputación, puede producir desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Para adelgazar adecuadamente a las instituciones, es necesario determinar qué sobra y dónde falta. El tamaño ideal de la *Administración Pública* "(...) es aquélla que le permite cumplir eficazmente los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe cumplir sus fines".[111]

Otra posición es la de Guerrero (1994), quien sugiere que fue patente la tendencia a encarar los problemas de la Administración Pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de política. Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la *Reforma del Estado*, con su instrumento más conocido: la privatización de la *Administración Pública*.[112]

Ante el dilema de la *Reforma del Estado*, un procedimiento que hubiera sido de gran utilidad es el análisis de implementación de política. Además de brindar luz sobre el déficit del Estado Benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una *Reforma del Estado* juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.[113]

En contraste, Aguilar (1994) supone que el crecimiento del aparato gubernamental es imputable a un sistema político sin contrapesos y pluralidad y a un patrón de gobierno,

111 *Ibíd.*, p. 95.

112 Guerrero, Omar. "Implementación de políticas públicas" En *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 21.

113 "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 elevadamente complejos. (...) No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado". *Ibíd.*, p. 22.

propenso a la gestión directa de bienes y servicios, para fines de mayor visibilidad de su acción y superior control de los beneficiarios. Al énfasis de la gestión directa pertenece la dilatación de la empresa pública. Por ello, más que reordenar la Administración Pública, era impostergable redimensionar y reformar al *Estado*.[114]

Un problema adicional es que habitualmente se supone que la Reforma del Estado significa la reforma de la burocracia gubernamental. Sin embargo, un concepto esencial de la teoría de la democracia contemporánea es que la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones delegados, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. Dado el retraso en la democratización en América Latina, la reforma institucional no puede ser vista simplemente como una cuestión de corregir los incentivos burocráticos internos; más bien se trata de un proceso inherentemente político.[115]

Al consolidar la reforma institucional, los líderes políticos se enfrentan con el reto de estabilizar las expectativas en torno a un nuevo conjunto de incentivos. Para que las reformas adquieran credibilidad, los agentes económicos deben pensar que ellas no serán fácilmente revertidas a discreción como consecuencia de decisiones individuales o de cambios electorales. El logro de esta continuidad, especialmente cuando se produce un cambio de administración, implica la adopción de patrones de relaciones entre el *Estado* y la sociedad diferentes a los que facilitan la innovación de políticas. Esta consolidación depende, en último término, del apoyo político proveniente de grupos definidos de beneficiarios del sector privado, y al menos de la aquiescencia de las principales fuerzas que compiten en el sistema político. En ausencia de estas alianzas tácticas o explícitas entre políticos, élites tecnocráticas y sectores que se benefician con la iniciativa de reforma, los intentos de consolidación de esta última necesariamente fracasarán.[116]

De ser así, estos hallazgos tienen importantes implicaciones para la reforma administrativa. En particular, ellos evocan la cuestión de la falacia tecnocrática: la idea de que la meta de la reforma administrativa es sustraer el proceso de elaboración de las políticas de manos de los políticos por medio de la delegación de esta potestad hacia agencias burocráticas aisladas. El

114 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, 1994, p. 79-80.
115 Haggard, Stephan. *"La Reforma del Estado en América Latina", op. cit.*, p. 2.
116 *Ibíd.*, pp. 21-22.

objetivo más bien es lograr que esta delegación tenga lugar al tiempo que satisfacen los objetivos políticos subyacentes de los políticos. Al igual que la reforma de las políticas en sí, el diseño de nuevas estructuras administrativas debe ser visto como un proceso de construcción de coaliciones.[117]

Se han aplicado diversos métodos para efectuar las reformas del sector público en la región latinoamericana. Las reformas que afectan al sector público se pueden clasificar en dos niveles. En primer lugar, las reformas pueden ser discontinuas (o "aisladas") como una reducción de personal, o representar cambios permanentes en los procesos, como por ejemplo, las normas y reglamentos que controlan el tamaño del cuerpo de funcionarios públicos. En segundo lugar, las reformas se han aplicado a través de "enclaves" generalmente órganos establecidos para fines especiales y aislados del resto de la *Administración Pública*, o en forma global, es decir, en la *Administración Pública en su conjunto*.[118]

Desde la década de 1980, muchos países de la región han obtenido éxito en varias de las áreas de la reforma de "primera generación", como la estabilización macroeconómica, la reducción de la escala de la Administración Pública, la desreglamentación, la privatización y la descentralización. Por regla general, esas reformas han sido llevadas a cabo por grupos reducidos de personas, normalmente tecnócratas, y rara vez por funcionarios públicos permanentes. Con frecuencia el suministro satisfactorio de servicios se han logrado fuera de la estructura ministerial (por lo general rinden cuentas directamente al presidente, de modo que están protegidos contra los intereses externos); cuentan con financiamiento protegido; y están sujetos a normas de control diferentes (generalmente normas que permiten mayor libertad respecto de las políticas salariales y mayor flexibilidad administrativa en cuanto a utilizar los recursos y recompensar el rendimiento profesional).[119]

Por lo que se refiere a los enclaves, en primer lugar, los enclaves debilitan los esfuerzos tendientes a reformar la *Administración Pública básica* porque debilitan las normas que la gobiernan.[120] En realidad, los enclaves son una manifestación de informalidad y parte de que la responsabilidad es de la comunidad de donantes. Las unidades de proyectos propiciadas por los donantes externos de ayuda y la costumbre de complementar los servicios de los funcionarios

117 *Ibíd.*, p. 22.
118 Shepherd, Geoffrey. "El desafío de la reforma administrativa en América Latina". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 13, 1999, p. 7.
119 *Ibíd.*, pp. 7-8.
120 *Ibíd.*, p. 8.

públicos de categorías superior con servicios de consultores pagados por los donantes (como ocurre en Bolivia) constituyen una versión extrema del problema. En segundo lugar, los enclaves no constituyen una solución permanente. En general, han resultado difíciles de mantener (o al menos de mantener como organismos productivos) una vez que su defensor, que generalmente es un presidente, ha sido cesado en el cargo. Los organismos autónomos de Jamaica, por ejemplo, han creado en el pasado considerables problemas fiscales. La exitosa labor de lucha contra la corrupción llevada a cabo por un alcalde de la ciudad de la Paz (Bolivia) a comienzos del decenio de 1990, no fue continuada por su sucesor.

> Los resultados de algunos de ellos han sido desalentadores, pero aún no se pueden juzgar los resultados de los intentos actuales. Las tentativas de reformas han adoptado diversas formas, tales como planificación estratégica, mejora de los sistemas y de la capacitación del cuerpo de funcionarios públicos, mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas a los resultados, mayor uso de la "expresión" y así sucesivamente. La reforma del cuerpo de funcionarios públicos ha sido especialmente difícil.[121]

Para Aguilar (1996), la democracia pretende ser no sólo una forma de gobierno, sino de buen gobierno. De ahí la necesidad de la modernización administrativa del Estado, la urgencia de que el Estado revise sus organizaciones, programas y procesos de gestión, pero sobre todo, la necesidad de formar funcionarios profesionales, honestos capaces de responder oportuna e imparcialmente a las cambiantes necesidades y demandas de los ciudadanos. La reforma administrativa pertenece a la *Reforma del Estado*.[122]

El gran reto de la *Administración Pública* dentro de la *Reforma del Estado* es combinar la actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato, pero también eficiencia y creatividad ante los cambiantes y complejos problemas públicos y sociales. La Administración Pública es la clave para la Reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional.[123]

121 *Ibídem.*

122 Aguilar Villanueva, Luis F. *"Presentación", op. cit.*, p. XV.

123 Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En *Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México, INAP, 1991, p. 192. Es necesario buscar una reforma que responda a los más altos propósitos del Estado. Por un lado, el de realizar cualquier tipo de acciones bajo la etiqueta de

En sistemas políticos anclados en relaciones clientelares, el conflicto entre racionalidad política y racionalidad administrativa suele ser intenso, ubicuo y permanente. A fin de sobrevivir y avanzar políticamente, los actores políticos y los agentes gubernamentales se ven obligados a colonizar el aparato estatal. Sin embargo, la apropiación privada de la autoridad pública tiende irremediablemente a minar la coherencia y la eficacia de la organización burocrática. La fragmentación y privatización de la maquinaria estatal limitan la capacidad del gobierno para diseñar objetivos y estrategias de manera coherente. Socavan también su capacidad de gestión y su habilidad para ejecutar políticas de manera congruente.[124]

En el caso de México, dos mecanismos permitieron durante un largo periodo reducir sustancialmente los costos que, en términos de eficiencia administrativa, tienden a generar la operación de una estructura política clientelar: el principio de no reelección y la presencia y el predominio de instituciones de corte tecnocrático dentro de la burocracia económica. El principio de la no reelección permitió sustituir la expansión absoluta de la clase política por altos grados de movilidad y circulación en el interior de ésta. Mientras que la presencia y fortaleza de instituciones gubernamentales poco permeables a presiones rentistas –*Banco de México* y la SHCP– relativamente aisladas del proceso político y dotadas de importantes recursos técnicos y capacidades de gestión administrativa resultó igualmente importante.[125]

Una visión amplia de la *Reforma del Estado* desde el punto de vista económico, es a partir de considerar que una de las limitaciones más serias a las que se enfrenta la *Reforma del Estado* es asumir que la problemática de la gestión pública no puede reducirse a establecer una *Administración Pública funcional* al capital, y a modificar el modo de razonamiento de burocracia para que dirija su interés a los problemas de la eficiencia y eficacia administrativa.[126] Más bien el reto es lograr que las acciones de gobierno y la estructura de la *Administración Pública* se adapten a las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, manteniendo la lógica del compromiso del *Estado* con la sociedad.

la reforma y la modernización; por otro, el de privilegiar la realización de esquemas y modelos que estén fuera de la realidad y que pueda significar respuestas reduccionistas y de coyuntura.

124 Heredia, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-FCE, 2002, pp. 183-184.

125 *Ibíd.*, pp. 184-185.

126 Huerta Moreno, María Guadalupe. Reforma del Estado y modernización económica. *La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad, op. cit.*, p. 5.

#### 1.6.1.5 Por su posición jurídica

La *Reforma del Estado* puede considerarse como un proceso político de orden constitucional tendiente a transformar la organización del poder. Para que una reforma constitucional pueda considerarse como una Reforma de Estado, como proceso, tiene que referirse e incidir sobre la ordenación del poder; de lo contrario, no puede hablarse de *Reforma del Estado* sino de reformas institucionales o administrativas, o incluso, sólo de reformas constitucionales.[127]

La *Reforma del Estado* consiste en la mayoría de las veces en reformas constitucionales. Si bien las reformas básicas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, por otro lado, más allá de los preceptos constitucionales son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la Constitución, que tome en cuenta el cambio social y económico.[128]

Para Carbonell (2003) para que la reforma constitucional se convierta en *Reforma del Estado* implica tres condiciones. En primer lugar, una *Reforma del Estado* tiene que incidir necesariamente, sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político y en la democracia. Además, deberá transformar en el tema de las relaciones de la sociedad y el Estado, el ejercicio de la soberanía por el pueblo y el régimen de los derechos y deberes de los ciudadanos. En segundo lugar, una *Reforma del Estado* tiene que referirse a la forma de *Estado*, es decir, al sistema de distribución territorial (vertical) del poder público. Por ello, el federalismo y el municipalismo son temas de *Reforma del Estado*. Por último, una *Reforma del Estado* incide sobre la organización (horizontal) del poder público y de su separación o concentración, sobre el sistema de gobierno

127 Carbonell, Miguel. "Estrategias y propuestas para la Reforma de Estado". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo*. México, SEGOB, 2003, p. 98.

128 Würtenberger, Thomas. *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989*. Mimeo, (1996). En el caso de Alemania esto fue evidente. Würtenberger señala que para la creación del Ejército Federal se adicionó la Ley Fundamental en varias partes; el derecho constitucional financiero se modificó a fines de los años sesenta para permitir la introducción de una economía de mercado dirigida globalmente; entonces como ahora, las nuevas medidas para la protección de la seguridad interna requieren otras limitaciones a los derechos fundamentales; la privatización de los ferrocarriles y los correos requieren sendas modificaciones en la parte de la Ley Fundamental referente a la organización administrativa; mientras que la ampliación de las competencias legislativas de la Federación en el ámbito de la protección del ambiente y la naturaleza sólo podría llevarse a cabo mediante la reforma constitucional.

y el control del ejercicio del poder por el propio poder, así como con la sociedad y los ciudadanos. Bajo cualquier diseño de reforma, será indispensable fortalecer al Congreso y consolidar la independencia y las facultades de la Suprema Corte de Justicia.[129]

La *Reforma del Estado* también es vista por su eficiencia en la justicia. Las razones de esta preocupación son múltiples. Una razón es la pérdida de la legitimidad del Estado y sus instituciones, como sucede con la adecuada impartición de la justicia, ya que forma parte de dicha legitimidad. Lo cual queda demostrado cuando la justicia interviene al fallar otras instituciones públicas, como el gobierno o los partidos políticos y, negativamente, cuando la misma justicia es inoperante. En ambos casos, la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es, si se quiere, complementaria: se manifiesta como legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias, pero eso no la hace menos importante.[130]

Una razón más profunda de la pérdida de eficacia y legitimidad del *Estado* y sus instituciones, puede encontrarse en los dramáticos cambios políticos y económicos de las últimas décadas, que han puesto en movimiento todos los impresionantes cambios mundiales. Es la globalización de la economía el motor principal de las transformaciones en el mundo. Por un lado, de él recibe las instituciones jurídicas un fuerte impulso transformador; por el otro, el derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del proceso de cambios que se llevan a cabo. *Reforma del Estado* y la modernización de la justicia pueden presentarse como un problema común para países que, por otro lado, son diferentes en su nivel de desarrollo. Es preciso reconocer que existe una dinámica propia en los distintos países y regiones, por la cual la justicia y sus problemas adquieren la relevancia pública actual.

El sector de la justicia es uno de los más tradicionales del *Estado*, no sólo por la función que desempeña, sino también porque es uno de los menos permeables al cambio. Sin embargo, precisamente porque éste proviene fuertemente de la economía y ello ha creado un clima de reforma favorable a los criterios económicos, no es de sorprender que dicho clima se haya extendido también a la justicia y que se sostenga de introducir en ella las herramientas y los métodos modernos de la *Administración Pública* y sobre todo, de la privada.[131]

129 Carbonell, Miguel. "Estrategias y propuestas para la Reforma de Estado", *op. cit.*, p. 99. Señala Carbonell que en ningún proyecto de Reforma del Estado serio puede dejarse de lado los problemas del nuevo equilibrio federal, de la necesidad de establecer fórmulas de coordinación metropolitana que permitan la existencia de agencias administrativas para mejorar la satisfacción de los servicios y de las facultades del Senado como órgano de representación federal.

130 Fix-Fierro, Héctor. *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta.* México, UNAM, 1995, pp. 12-13.

131 Es aquí donde el concepto de "eficiencia" pareciera tener su lugar y justificación, aunque por otro lado, se trata de un tér-

Por lo anterior, la *Reforma del Estado* y la modernización de la justicia no pueden concebirse sin una articulación internacional. También la justicia tiene un carácter internacional, donde este proceso posee una doble vertiente: la que se refiere a la aplicación de normas internacionales por los tribunales nacionales, y la que tiene que ver con la actuación de órganos propiamente internacionales o supranacionales. Ello lleva a plantear la redefinición del campo propio de la *Reforma del Estado* y la modernización de la justicia, así como las relaciones necesarias y apropiadas entre ellos. Así, es posible señalar que dichas relaciones pueden quedar definidas entre los extremos de la complementación y la competencia.

En ese sentido, la reforma de la justicia es a la vez imprescindible e insuficiente.[132] Imprescindible, debido a los cambios políticos y económicos que ha sufrido el país en las últimas décadas, por lo que era necesario reformar la administración de la justicia y acrecentar el papel del derecho y de los procedimientos jurídicos como factor de certidumbre social, a través del otorgamiento de un mayor peso político e institucional a los tribunales. Insuficiente, porque el cambio político-institucional simplemente define el nuevo marco en que va a desenvolverse la justicia y no satisface todavía la necesidad de cambios en el nivel de su operación cotidiana, y son los problemas cotidianos de la justicia los que se ven reflejados en la necesidad de la eficiencia de la justicia.

La gran *Reforma del Estado* se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y el ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del *Estado*. Los cambios notorios en las relaciones entre sociedad y *Estado* terminaran por plasmarse en un nuevo marco y fundamento jurídico. Se trata indudablemente de una tarea posterior, pero inevitable. La reforma profunda del *Estado* es la constitucional.[133]

A continuación se analiza a la *Reforma del Estado* a partir de sus propósitos y a la variedad de las razones que sugieren su transformación como proceso histórico enmarcado en un entorno económico, político y social complejo.

mino que sugiere ambiciones tecnocráticas que no parecen compaginarse con la idea y el valor de la justicia. Ibíd., pp. 14-15.

132 *Ibíd.*, p. 72. Se trata, de una evolución que ya se había iniciado con la creación del Tribunal Federal Electoral, en el ámbito político, y con el establecimiento de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio, por el lado económico.

133 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, p. 50.

### 1.6.2. Por sus propósitos

La *Reforma del Estado*, tiene diversos propósitos de acuerdo a los puntos de vista que se emitan. No existe una sola reforma estatal; sino de acuerdo al diagnóstico que se hace, ésta tendría que avanzar en aquellos campos donde aún existen deficiencias. Hay desde visiones poco difundidas –como modernización, vigencia del *Estado de Derecho*, adelgazamiento del gobierno, gestión pública y como ajuste estructural– hasta las más difundidas –inserción en la globalización, transición democrática, liberalización económica y política– por lo que se muestran algunas de estas interpretaciones.

#### 1.6.2.1 La *Reforma del Estado* como modernización

La primera interpretación de la *Reforma del Estado* es como modernización. En este punto de partida se encuentran los que sostienen que la "Reforma del Estado es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social".[134]

En este sentido, existen dos interrogantes. Por un lado, aquellas relativas a la estructura y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y por otra parte, las estrategias para iniciar y administrar la reforma. A partir de una explicación de la crisis del *Estado*, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una "sobrecarga" de demandas y presiones político-sociales que se tradujeron en enormes déficit y ante el entorno global, el *Estado* tuvo que iniciar su propia reforma. La vía desde esta visión fue su modernización.[135]

Sin embargo, la característica de la "modernización" es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados.[136] Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas

134 Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 141.
135 El autor añade: "La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del Estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, con el tiempo, en una restricción". *Ibídem*.
136 Adolfo, Gilly señala que: "Quienes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlos, los viven como producto de una doble agresión convergente del Estado y del mercado. Ven a la "modernización" como

alianzas aparecen, nuevos sectores económicos emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. Allí reside la justificación objetiva de la modernización que el gobierno mexicano proclama como eje de su política.

Otro punto de vista, establece que la *Reforma del Estado* no puede ser consideraba como modernización, debido a que ésta implicaba un vigoroso protagonismo estatal frente a la debilidad del empresario nacional; capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos; la garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación de instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas.[137] Mientras que el neoliberalismo, presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del *Estado* en la economía, que es asumido por la iniciativa privada a través del mercado. En realidad, la modernización tiene una característica fundamental: la capacidad de adaptación a un entorno cambiante, es decir, las facultades que tienen para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio. Por ello, la modernización es un hecho singular y único.[138]

Una versión de la modernización se refiere al *Estado*, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de *Estado corporativo.* En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el tamaño del *Estado*, que se juzga por tener dimensiones colosales.

El *Estado mínimo* es signo de modernidad, el *Estado colosal*, de antigüedad. Sin embargo ante esta oleada privatizadora del Estado, debe considerarse:

una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras. La ven como un aumento de la competencia de todos contra todos, de la marginalidad y la desprotección que castiga a los más débiles: los ancianos, los niños, las mujeres, los enfermos, los desocupados y los que se quedan sin oficio y sin trabajo por la edad y las innovaciones tecnológicas. Y las cifras de la caída de los salarios urbanos y los ingresos campesinos y del aumento de la desocupación, la insalubridad y la morbilidad confirman esas percepciones. La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal". Gilly, Adolfo. *"El régimen en su dilema", op. cit.*, p. 43.

137 Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990, p. 150. Afirma que "Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo por el Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él".

138 Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización.* México, Plaza y Valdés, 1992, pp. 22-23. Añade "La modernización misma no es un proceso universal, –pero sí universalizado por el efecto de difusión– sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una conceptualización pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamente un fenómeno concreto".

> "(...) que el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de publificación de los problemas comunes".[139]

La *Reforma del Estado* se orienta a crear las condiciones que permitan a la sociedad asimilar los procesos de la economía de mercado. De ahí que la modernización económica ocupe un lugar prioritario en los programas de gobierno. En las actuales circunstancias, la modernización económica es el medio para que la economía de mercado sea próspera. Cuando se reforma al *Estado*, se da la oportunidad para que, con la modernización, se asuman nuevos desafíos, compromisos y conductas. Por eso, la modernización, además de manifestar la voluntad y acción para gobernar el cambio, es una forma de liberar la energía social a favor de nuevos derroteros.[140]

También en la evolución de la administración pública mexicana es parte y causa del desarrollo de la modernización de la sociedad mexicana y del sistema político, a lo largo del siglo XX y principios del XXI. Esta transformación se relacionó con la necesidad de contar con una organización política y administrativa mejor estructurada y con mayor capacidad de adaptación, lo que a la larga implicó el fortalecimiento del poder ejecutivo y de la burocracia frente a otras instancias del poder en el *Estado*. Quizás el cambio más significativo sea la reformulación del papel de la administración pública, no sólo como instrumento de poder, sino también como recurso de legitimidad e intervención en el medio social.[141]

La modernización "centrífuga" revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales. Desplazan a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas, hasta dejarlas reducidas a una lucha feroz por la burocracia. Nuevos movimientos sociales de carácter

139 Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privatización", *op. cit.*, p. 134. "Publificación, en este sentido, significa la expansión de la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad máxima que garantice la reproducción de las relaciones sociales, incluidas las del mercado. (...) Privatización, por su parte, es la sobre-dilatación de las relaciones de mercado como eje de las relaciones sociales todas, haciendo girar a la sociedad, no en la comunidad, sino en el individuo. Pero en el fondo significa estrechar los marcos de acción de los particulares y al poder privado del que disponen y hacer abdicar a la sociedad civil ante la sociedad mercantil".

140 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal, op. cit.*, pp. 93, 95.

141 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública*. México, El Colegio de México, 2014, p. 11.

religioso, étnico, cultural y cívico-urbano, emergen redefiniendo los ejes del conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social.[142]

Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de *Estatización de la Sociedad*, que busca estructurar una sociedad vacía de conflictos, en donde la libertad individual no signifique la negación del *Estado*. Y por otra parte, los nuevos movimientos sociales por una demanda refundacional de *Socialización del Estado*, que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, ya que la organización social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.[143]

*Estatización de la sociedad* y *socialización del Estado* son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso de la transformación de estas sociedades. También reubican al Estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana. Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder y pugna por la búsqueda de un nuevo orden social.[144]

La ausencia de un proyecto definido, de un norte estratégico para la Reforma del Estado, hace que el camino hacia la "modernización" quede sujeto a los avatares políticos y fiscales de la acción estatal. La imperiosa necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, financieros y externos, subordinan el diseño de políticas, estrategias y objetivos de la modernización a la obtención de resultados en esta materia. En este marco de precariedades, los gobiernos confunden una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos generados por las reformas. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos. Es la explosión que provoca la pérdida del control sobre la situación, la erosión del prestigio y el deterioro de la credibilidad política y social.[145]

142 Medellín Torres, Pedro. *"La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", op. cit.*, p. 7.
143 *Ibídem*. (los sobresaltados son míos).
144 *Ibíd.*, p. 7.
145 *Ibíd.*, pp. 13-14.

> Las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se erigen como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia naturaleza, los avances logrados en materia de democratización política, desencadenan fuerzas que posteriormente bloquean la privatización de la función pública y la liberalización económica. Aun cuando el discurso de la modernización sostiene que la democratización aumenta el control de la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. Transición democrática y liberalización de mercados se proyectan como fuerzas con vida propia, en pugna. Mientras que la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.[146]

En el caso de México, el saldo negativo tendría que verse como una modernización trunca, que ha permitido y acrecentado la heterogeneidad estructural y la desigualdad social, erosionando la cohesión social y sin haber contribuido a arraigar una efectiva gobernabilidad democrática.[147]

En suma, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado, ya que no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mercado aquellos que tienen los medios necesarios para acceder a sus beneficios. En la *Reforma del Estado* como modernización el Estado es el problema pero al mismo tiempo la solución.

#### 1.6.2.2 La *Reforma del Estado* como inserción en la globalización mundial

La segunda interpretación de la *Reforma del Estado* es como inserción en la globalización mundial. Al incorporarse a la globalización de modo más o menos abrupto, los países de la región quedan forzados a absorber enormes disonancias históricas al resultar incongruente su configuración institucional con los imperativos de los mercados sin fronteras y al alterarse radicalmente la composición de los ganadores y perdedores del juego político-económico y político. Desde luego, los países periféricos no influyen mayormente en la dirección de las mudanzas del orden internacional, pero sí en el ritmo y la forma de

146 *Ibíd.*, p. 14.
147 Cordera, Rolando. "La falsa promesa de las reformas estructurales". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 141.

asimilación interna de los acomodos resultantes. En los hechos, el agolpamiento unidireccional de las reformas perfila una transición desordenada y divisiva dentro de los países.[148]

El funcionamiento del capitalismo posmoderno que se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; los cambios en el funcionamiento de los mercados; el tránsito del mercado "especial" a las redes de intercambio (*network*); el paso de estructuras de competencia oligopólica a las alianzas estratégicas oligopolistas; la subcontratación y el comercio intrafirma; la transformación del sistema financiero y monetario internacional y, la dinámica de la *Tercera Revolución Tecnológica Internacional*, han propiciado que la *Reforma del Estado* busque este cambio de orientación.[149]

En esa medida, el *Estado* requería reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, que se suman a los viejos retos del crecimiento, el papel del Estado vuelve a estar en la línea de los cambios. Así, el *Estado* ha detenido su dinámica de crecimiento. Las mismas tendencias de globalización e integración le restan cada día áreas de intervención exclusiva, en tanto la sociedad reclama cada vez mayores espacios de intervención, lo que provoca por ambas vertientes la reducción de la burocracia estatal.

Partiendo de que lo que acontece afuera de nuestras fronteras no es ajeno y que deben aprovecharse las oportunidades de los cambios mundiales, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas sostenía que la globalización de la economía, la revolución

148 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*. México, FCE, 2011, p. 27.

149 Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario, op. cit.*, p. 11. El autor afirma que se han producido diez cambios estructurales en el mundo: 1) las transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y de producto que llevan de la fábrica transnacional a la fábrica mundial; 2) evolución de la naturaleza del concepto de mercado físico o localizado, a redes de intercambio; 3) cambio en las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasa de la competencia oligopolística a las alianzas estratégicas oligopolísticas; 4) el nuevo sistema de comercio internacional se caracteriza por el paso del comercio complementario y competitivo al comercio "adversario" de naciones, el comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales; 5) el paso de un sistema financiero basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes; 6) la marcha acelerada de la Tercera Revolución Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones y los nuevos instrumentos; 7) la Tercera Revolución Tecnológica Industrial ha sido tal que ha empujado a las economías nacionales y aún a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo; 8) la globalización de todos los intercambios sumada a la apertura, ha impulsado una gran permeabilidad tanto económica, como política y cultural a los Estados-nación; 9) la reconfiguración de las sociedades industriales que abren paso a las sociedades de servicios, por su parte, modifica la división clásica entre industria, servicios y agricultura que desplaza la centralidad de la clase obrera, y 10) con estas transformaciones se está generando un nuevo capitalismo y un nuevo sistema económico mundial.

científica y tecnológica; la formación de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.[150]

La globalización y sus exigencias han cerrado las vías de incorporación al mundo industrializado que siguieron histórica y evolutivamente los nacionalismos de Alemania, Japón o de los propios Estados Unidos. Los márgenes de maniobra se han estrechado y han cambiado de naturaleza, por cuanto las reglas internacionales en boga no admiten proteccionismo industrial ni subsidios, ni empresas públicas ni prelaciones económicas o déficit gubernamentales. Estos privilegios son exclusivos de los países avanzados, como lo demuestran sus políticas anticíclicas o el proteccionismo otorgado a su agricultura e industria.[151]

El avance del paradigma globalizador de la posmodernidad producirá pérdidas significativas en la diversidad cultural, social y económica del mundo, así como lejanía ciudadana de las decisiones que más afectan la vida social, sobre todo de los grupos que resultarán absorbidos por los núcleos hegemónicos de poder.[152] El nuevo paradigma de la globalización es distinto. Sus dos premisas fundamentales –supresión de fronteras económicas y modernización política formal– trascienden los límites de las soberanías nacionales, en el sentido de ceder a reglas internacionales el manejo de importantes cuestiones de la política y la economía internas de los países. Lo que se ha calificado de buen gobierno (*good governance*) implica exigencias y condiciones a los miembros de la comunidad internacional que penetran profundamente en la vida sociopolítica de los estados, pero excluyen el proyecto de un gobierno mundial con facultades y obligaciones universales.[153]

La aceptación acrítica y la exageración en instrumentar los ingredientes homogeneizadores del llamado *Consenso de Washington*, llevaron a glorificar el mercado, mientras se satanizó al *Estado*. Paradójicamente una avalancha de reformas globalizadoras impuestas de arriba hacia abajo, autoritariamente, despejó el camino de la integración de la economía nacional al nuevo orden planetario. En contrapartida, poco se emprendió a fin de facilitar la adaptación de empresas, trabajadores y ciudadanos a un mundo sin fronteras.[154]

150 Salinas de Gortari, Carlos, *"La reforma del Estado", op. cit.*, p. 29. Añade: "(...) la Reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos".
151 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana, op. cit.*, p. 35.
152 *Ibíd.*, p. 38.
153 *Ibíd.*, p. 70.
154 *Ibíd.*, p. 71.

En el proceso de la *Reforma del Estado*, muchas de las reformas se hicieron para cumplir con el cometido de globalizar a México. Todas, modificaron las relaciones del Estado con el mundo y el resto de la sociedad (la reforma política consumada casi al final del siglo y el ciclo desarrollista así lo confirmó). Economía y política habrían de responder en adelante a otros códigos y claves.[155]

En México, su gobierno, sus élites económicas, no aciertan a encauzar a la economía hacia el bienestar de la población. En nuestro caso, las promesas de la globalización sobre el progreso, la modernización, el imperio de la democracia se desdibujan o, en el mejor de los casos, benefician poco y a unos cuantos. Entre 1950 y 1982 el producto se expandió a una tasa anual del 6.5% y el ingreso por habitante 3%. Las cifras comparables de los dos siguientes decenios son 2.4% son cuasi estancamiento del producto *per cápita*.[156]

Por sí mismos, el comercio exterior y la inversión extranjera directa no determinan la mejor inserción posible al mundo globalizado. Se requiere el respaldo y orientación de políticas de Estado. A partir de la fijación de prelaciones nacionales y de la voluntad de instrumentarlas, el país podría escapar de la dependencia extrema, de la celebración de convenios onerosos, de la venta de mano de obra barata y de bajas calificaciones, como principal ventaja comparativa. Asimismo, evitaría quedar congelado en los estratos menos promisorios de la nueva división internacional del trabajo que ya cristaliza.[157]

#### 1.6.2.3 La *Reforma del Estado* como vigencia del *Estado de Derecho*

La tercera interpretación de la *Reforma del Estado* es como vigencia del *Estado de Derecho*. En un *Estado de Derecho*, las reformas sólo pueden ser conducidas dentro de los cauces que señala la ley. Sobre todo si se trata de buscar cambiar en favor de una mayor participación ciudadana o de darle mayor peso a la democracia.[158]

Una *Reforma del Estado* tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar las normas fundamentales, es decir, aquellas estructuras reglamentarias y administrativas que se han sobrepuesto a ellas. En cambio, es necesaria una reforma de

155 Cordera, Rolando. *"La falsa promesa de las reformas estructurales, op. cit.*, p. 144.
156 Ibarra, *David. Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, p. 96.
157 *Ibíd.*, p. 124.
158 González Pedrero, Enrique. *"La Reforma del Estado", op. cit.*, p. 49.

los instrumentos, tratando de volver realidad las aspiraciones originales que le dieron forma al andamiaje institucional del Estado mexicano.

De acuerdo a lo que indica el *Estado de Derecho*, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; enseguida, los Poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los Poderes –y las instituciones– que integran la vida de los estados de la Federación; y, por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley.[159]

Lo esencial es la primacía de un verdadero *Estado de Derecho* que transforme el conjunto de nuestra legislación en ordenamientos obligatorios y no sólo declarativos. Un sistema de gobierno y un estilo de vida que haga posible la creación de ciudadanía y la funcionalidad de las instituciones conforme a objetivos compartidos y a la definición de un nuevo pacto social.[160]

Para lograr un *Estado de Derecho* es necesario instaurar diversos esquemas de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Igualmente podrían modificarse las legislaciones electorales que mantengan cauces abiertos a la renovación política e impidan el establecimiento de partidocracias endogámicas, y asegurar el ejercicio cotidiano de la soberanía popular por medio de una decidida descentralización en los gobiernos comunales y municipales.[161]

En un país con un *Estado de Derecho* en formación, que sólo recientemente comienza a hacer efectivo sus principios liberales y democráticos, y todavía debilitado y pervertido fuertemente por tradiciones patrimonialistas y clientelares, mucho queda por crear, reformar, profundizar y proyectar. La construcción sucesiva y de consolidación del *Estado de Derecho* es todavía una asignatura pendiente. Es ineficaz en sus funciones fundamentales de garante exclusivo de la seguridad en distintas vertientes, así como en la procuración e impartición de justicia; ineficiente en la administración pública y en la afirmación de una política hacendaria nacional adecuada para el desempeño de sus políticas sociales, con instituciones públicas de diverso tipo marcadas por la ineficiencia burocrática y la corrupción.[162]

159 "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". *Ibíd.*, p. 52.
160 Muñoz Ledo, Porfirio. "La Reforma del Estado mexicano". En *El Cotidiano*. México, UAM, núm. 144, 2007, p. 25.
161 *Ibídem*.
162 Attili, Antonella. "El cambio político en México: 30 años (no) es nada". En *Nexos*, México, enero 2007, pp. 5-6. Sí México fue de los primeros países en integrar en su Constitución de 1917 los contenidos democráticos y aquellos programáticos de una justicia social, en realidad la organización corporativa y clientelar de tipo autoritario, asumida por el régimen nacionalista posrevolucionario, afirmaba sólo formalmente y en la retórica nacionalista los contenidos liberales, democráticos y sociales

En México, el *Estado de Derecho* todavía ésta en ciernes y necesitado de las urgentes reformas políticas estructurales, para que junto con los derechos políticos democráticos vigentes sea capaz de hacer efectivos también aquellos derechos civiles (seguridad, justicia) y sociales (salud, educación) afectados por el débil desempeño de la función estatal y cuya realización socava las bases mínimas para el funcionamiento de la democracia, que además resulte una democracia estable y de calidad. "Pero la misma experiencia previa enseña que tales cambios y reformas varias para la construcción y consolidación del *Estado de Derecho en México* implican, sin embargo, una condición necesaria: la disponibilidad a comprometerse inequívocamente con los principios y procedimientos democráticos".[163]

Por ello, otra posición, concuerda en el sentido que la *Reforma del Estado* como búsqueda del *Estado de Derecho* debe implicar la realización de cambios en la ley para garantizar ese tránsito,[164] de una sociedad con los satisfactores necesarios para su amplio desarrollo, una mejor calidad de la democracia y una *Administración Pública efectiva*.

#### 1.6.2.4 La *Reforma del Estado* como adelgazamiento del gobierno

La cuarta interpretación de la *Reforma del Estado* es como adelgazamiento del gobierno. El Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevó a cabo fue la del adelgazamiento. La *Reforma del Estado*, cuyo primer impulso fuera conocido como adelgazamiento estatal, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari.[165]

que lo definían. De esta manera promovió y a la vez justificó, el incumplimiento de un efectivo Estado de Derecho.

163 *Ibíd.*, p. 7.

164 Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales, op. cit.*, p. 44. Los cambios son: a) redefinir la estructura, el sistema y la orientación del orden jurídico para hacer posible su transformación y sobre todo para que junto con las instituciones se establezca un ordenamiento justo; b) establecer un proceso de transición de una forma política a otra, entendiendo que los cambios en el sistema jurídico deben responder a los que se llevan a cabo en la vida pública y al respeto a la vida privada; c) utilizar formas, procedimientos y organismos donde el conjunto social pueda expresar demandas con base en sus formas de organización; d) utilizar los procedimientos jurídicos definidos para dar lugar a una transición de un Estado de libertades y estabilidad; e) compensar a quienes sufren el tránsito de una forma política a otra, y f) replantear valores y el sentido de los hechos históricos sobre los que se ha erguido la razón de ser del Estado mexicano.

165 Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, pp. 30-31.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de *Reforma del Estado*, da inicio a una época de la historia política mexicana. Inicio que se alza sobre los hombres de un fin de época, la posrevolucionaria. El acto que marca la defunción del intervencionismo tiene una fecha: 1° de septiembre de 1982. Así, la crisis que irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el año de 1982 y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca, su evidencia más dramática, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido *Estado Benefactor*.

La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados– sino las propias dimensiones del Estado. Esto suponía reducir el área pública de la economía, privatizando empresas y servicios que pudiera asumir la iniciativa privada, lo que aseguraba teóricamente una mejor gestión pública y por otra permitía reducir el gasto público, para ir a las raíces del déficit estructural. Como se sabe, las privatizaciones tenían no sólo el efecto inmediato de reducir el gasto público, sino también el de suponer entradas significativas de capital por única vez en las necesitadas finanzas públicas, por lo que para los gobernantes era atractivo.[166]

El problema del tamaño (adelgazamiento) del gobierno, parte de los llamados "debates-trampas", donde sobresalen los relativos al tamaño del Estado y a su supuesta incapacidad congénita.[167] Plantear la *Reforma del Estado* como adelgazamiento del gobierno, es una idea errónea. El tema real no parece ser el del tamaño grande, mediano o pequeño, sino de realizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y

166 Paramio, Ludolfo. *"Reforma política y Reforma de Estado", op. cit*., p. 2.

167 Kliksberg, Bernardo. "Una nota sobre los 'debates trampa' relativos al Estado". En *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? México,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, p. 135. Estos debates se plantean en los términos siguientes: –El Estado Latinoamericano ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas; –Ha alcanzado tamaños "enfermizos" totalmente desproporcionados; –El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso", que oprime a una sociedad indefensa; –La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera; –El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo. Ante estos planteamientos responde: en primer lugar, ¿qué quiere decir Estado "enorme" en relación a qué? Del dogma se infiere que los Estados latinoamericanos serían mucho mayores que los propios del mundo desarrollado; en segundo lugar, los datos tampoco evidencian la tesis del crecimiento "patológico", la tendencia al crecimiento del sector público no sólo es propia de América Latina, sino del mundo desarrollado; en tercer término, tampoco la imagen "mítica" del Estado súper poderoso impidiendo el desarrollo de la sociedad civil, está en condiciones de resistir la test de la evidencia empírica; por último, la imagen del Estado "todopoderoso" no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas del Estado Latinoamericano, un Estado de pobre capacidad de gestión es operativamente débil.

democratización. El asunto debe ser planteado en torno al perfil del *Estado* deseable y la capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

La crisis anunciada del *Estado* desarrollador ocurrió en el ámbito de las finanzas públicas, cuyo déficit inmanejable puso al Estado al borde del incumplimiento de sus funciones públicas, y se propagó por la vertiente administrativa, cuyos bienes y servicios públicos, además de sus defectos comunes de ineficiencia, variable calidad y desigual trato a los beneficiarios, comenzaron a caer rápidamente por debajo de los estándares históricos de cobertura y calidad por causa de la penuria de recursos del gobierno. Entre las medidas de redimensionamiento destacaban la cancelación de organismos y programas innecesarios, la compactación o fusión de dependencias, la desregulación de numerosas disposiciones legales y reglamentos burocráticos que desincentivaban los negocios, la descentralización de decisiones y oepraciones hacia los gobiernos locales particularmente en el área de los servicios públicos, la privatización de empresas públicas y la contratación de empresas privadas para la prestación de servicios públicos, además de la reducción del personal público mediante la cancelación de contratos o programas de retiros voluntarios.[168]

Este redimensionamiento del tamaño del aparato administrativo gubernamental, forma parte de un reordenamiento mayor del modelo de desarrollo y de las relaciones del *Estado* con el mercado. Un cambio entre las fronteras de lo público y lo privado.

#### 1.6.2.5 La *Reforma del Estado* como cambio en la gestión pública

La quinta interpretación de la *Reforma del Estado* es como cambio en la gestión pública. A partir de la idea de que los cambios en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política y, por lo tanto, producen finalmente la *Reforma del Estado*, Aguilar (1992) propone que no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político.[169] Algunos rasgos de la gestión pública tradicional eran:

168 Aguilar Villanueva, Luis F. Gobierno y administración pública. *Op cit*., pp. 110-111.
169 Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131.

1. *Predominio del gobierno federal, sobre los otros niveles de gobierno.* La gestión pública ha sido definida por una agenda federal, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades locales, ya sean regionales o municipales;
2. *Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad*. Era un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana;
3. *La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno.* La eficacia de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano;
4. *Fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental*. Así, lo público es confundido con lo gubernamental;
5. *Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas*;
6. *Es una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales*;
7. *Por último, se descuidó la dimensión costos de las decisiones de gestión pública*. El gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido de la dimensión costos de la gestión pública.[170]

Este autor sostiene que la concepción dominante de la *Revolución Mexicana* fue estatista más que social y, más enfática en el Estado nacional que en el *Estado de Derecho*. El resultado fue un gobierno autoritario y deficitario. La experiencia de estos años, es la idea de un Estado limitado.[171] Un Estado que tiene menos consenso del que quisiera para poder realizar grandes proyectos y empujar a la nación a realizar grandes objetivos holísticos, que tiene menos riqueza pública para instrumentar y realizar estos objetivos. Recursos escasos, consenso limitado.

170 Enrique González Tiburcio dice: "Aunque en el ámbito de la gestión pública para el bienestar la anchura estatal no se distinguió, precisamente por su eficacia, sin duda no supo ajustarse a límites razonables". González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social, op, cit*., p. 36.

171 Esta posición contrasta con la expuesta por Arnaldo Córdova, quien afirma que "Hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a nombre de la Revolución. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron el Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la Reforma del Estado". Córdova, Arnaldo, *op. cit*., p. 37.

El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos y argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.[172]

La *Reforma del Estado* cambió el papel tradicional de la administración pública. En particular, tuvo que ser desechada la concepción de que ésta sólo era un instrumento ejecutor. El fortalecimiento de la autoridad central frente a influencias extranjeras, pero también ante los poderes locales y regionales, así como a las transformaciones de la economía, el espacio público y la sociedad, demandaron una negociación política que fuera mucho más expedita y eficaz en la toma de decisiones de lo que habría podido darse en el poder legislativo. Fue entonces que el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa.[173]

La *Reforma del Estado* en la *Administración Pública* realizó cambios en la forma de gestionar los asuntos públicos, los mecanismos, instrumentos y las formas de participación de un sistema administrativo cerrado en si mismo, a uno cada vez más abierto.

#### 1.6.2.6 La *Reforma del Estado* como transición democrática

La sexta interpretación de la *Reforma del Estado* es como transición democrática. Una posición fundamental en torno a la Reforma del Estado, es la que sostiene que ésta debe encuadrarse a través de la transición democrática.[174] Existe confusión entre ambos términos. Para algunos

172 Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra". En revista *Examen*, México, año 2, No. 13, 15 de junio, 1990, p. 15.
173 Pardo, Maria del Carmen. Una mirada de conjunto de la administración pública. *Op. cit.*, p. 12.
174 Para una comprensión profunda del tema, hay dos obras que recopilan los trabajos presentados en el *Coloquio Internacional Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, celebrado en la Universidad de Guadalajara, en enero de 1991. 1) Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, y 2) Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier (compiladores). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina.* México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991.

autores Reforma del Estado es sinónimo de transición democrática. Pareciera que la transición democrática es una cualidad de la Reforma del Estado; pero no puede confundirse con ésta, *Reforma del Estado* y transición democrática son dos conceptos que tienen finalidades distintas.

El proceso de liberalización es una señal de que la transición se ha iniciado.[175] En México, la liberalización está orientada sólo a garantizar la efectiva vigencia de derechos individuales o colectivos ya consagrados, y no a restablecerlos. La violación a las garantías consagradas en la legislación, no significan una negación del *Estado de Derecho*. Por lo tanto, reconocer que en México efectivamente ha iniciado un proceso sui géneris de liberalización, no debe llevarnos a concluir que implica el inicio de una transición que conduzca a la "democracia".

> 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, si bien el punto de partida es preciso –el inicio de disolución de un régimen autoritario– el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición.[176]

El concepto de *transición* es utilizado prácticamente por todos los analistas políticos, aunque no es claro si unos y otros están conscientes de sus implicaciones. Este concepto supone una evolución lineal: el paso de una situación inicial a otra predeterminada, generalmente definida como la democracia. En principio, se propone que el fin del proceso es arribar a la democracia. No obstante, en la medida en que la democracia es un concepto demasiado amplio, que involucra tanto aspectos sociales y políticos como de cultura política, la mayor parte de los analistas, han decidido limitar el punto de llegada a la poliarquía.[177]

175 Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, op. cit.*, p. 133. Define a la liberalización como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos individuales y grupos en el seno de un régimen autoritario.

176 *Ibíd.*, p. 134. La transición que se abre es un escenario y periodo incierto en dos niveles: 1) en cuanto al tipo de régimen político que pueda surgir, y 2) por cuanto la afectación que hace de la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses en las condiciones acostumbradas.

177 Bizberg, Ilán. "El sindicalismo en el fin del régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 217.

En el caso mexicano, en vez de hablar de transición democrática debería hablarse de la salida del régimen priista que es una alternancia política.

La razón por la que se aplica el análisis de la transición a México es que, a pesar de su carácter distintivo y su flexibilidad, el viejo sistema dominante priista no puede ser infinitamente maleable o elástico. Tiene una lógica autoritaria básica y por tanto, puede compararse (y contrastarse) con otros regímenes autoritarios que se descubren o maneras para reproducirse a sí mismos (quedando intacto su núcleo esencialmente autoritario) o experimentan una caída y la transición a ciertas reglas y normas alternativas al sistema. El sistema de reclutamiento político sumamente institucionalizado y la rápida circulación de la élite significan que en México cualquier división potencial de la coalición gobernante entre los de "línea dura" y los de "línea blanda" tenderá a limitarse y a contenerse más eficazmente que en otras partes.[178]

El proceso de transición democrática estuvo asociado a la liberalización política que se realizó durante un proceso electoral de cambios políticos. En los años de 1970 se creó la Comisión Federal Electoral, cuyo cuerpo colegiado presidido por el Secretario de Gobernación y en el que estaban representados, además de las dos cámaras del Congreso, los partidos de oposición. Aun así, dicha composición no evitaba que el jefe del Poder Ejecutivo tuviera el control sobre la toma de decisiones. En 1990 se creó el *Instituto Federal Electoral* (IFE). Su órgano directivo, el *Consejo Electoral*, incorporó además de los representantes del Ejecutivo, del Congreso y de los partidos políticos, la figura de "magistrados consejeros" como mecanismos apartidistas para resolver las diferencias entre el PRI y la oposición. La figura de "magistrados electorales" fue la clave para la "ciudadanización" del IFE. En 1994, éstos fueron sustituidos por "consejeros ciudadanos" y se eliminó a los representantes de los partidos políticos. Finalmente, en 1996 se suprimió la presencia del Secretario de Gobernación del Consejo General para otorgarle así al IFE completa autonomía respecto del Ejecutivo y a los partidos políticos.[179]

México vivió una auténtica transición democrática entre 1977 y 1996-1997. Fue lo que hizo posible la alternancia pacífica y participativa en la presidencia de la República en el año

178 Whitehead, Laurence. "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 132.

179 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002). "La lógica del cambio político en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, p. 9.

2000. La transición fue un proceso, no un acto, una serie de conflictos que demandaron reformas para transformar las normas, las instituciones y las condiciones en las que transcurrían nuestros procesos electorales, pero sus efectos fueron más allá de la esfera comicial. Hay quienes dicen que se trató sólo de un cambio de carácter electoral. Pero quienes eso afirman se equivocan, porque no entienden la centralidad que en un régimen democrático desempeña "el pequeño mecanismo comicial".[180]

> A partir de las modificaciones en el espacio de la representación, el propio régimen de gobierno se transformó: pasamos de una Presidencia omnipotente (o casi) a un Ejecutivo acotado por los poderes constitucionales; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otra cuya dinámica se explica por la coexistencia de un pluralismo equilibrado; de un federalismo nominal pero altamente centralizado a un federalismo genuino todavía primitivo, e incluso de una Suprema Corte de Justicia que durante años tuvo una escasa relevancia en el terreno de la política a una Corte que en muchos momentos actúa como auténtico árbitro de los conflictos que se sucintan entre diversos poderes.[181]

México era un país autoritario (no dictatorial, menos totalitario), al que le faltaban dos piezas para transmutarse en democrático: *un sistema plural de partidos representativo de las diversas corrientes que cruzaban el país y un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes y a los ciudadanos*. Y esas dos piezas, fueron edificadas entre 1977 y 1996-1997.[182]

La derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000 marca el fin de un largo periodo en la historia política de México. La alternancia de partidos en la cabeza del Poder Ejecutivo encierra el potencial para transformar prácticas y convenciones políticas profundamente arraigadas tras décadas de dominio unipartidista en México. No obstante, existe también un significativo elemento de continuidad en los resultados de las elecciones presidenciales de 2000. El partido de oposición que derrotó al PRI, el *Partido Acción Nacional* (PAN), llevaba 60 años participando de manera regular en los procesos electorales.[183]

180 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, COLMEX, 2012, p. 13.
181 *Ibíd*., p. 14.
182 *Ibíd*., pp. 13-14.
183 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002). "La lógica del cambio político en México", *op. cit*., p. 8.

El rostro de México en el año 2012, se dibuja por tres transiciones profundas, simultáneas y yuxtapuestas que ocurrieron en los últimos tres decenios: transformación económica; cambio demográfico; y transición política.[184] La transformación de un modelo de intervención estatal a uno regulador o neoliberal. La tendencia de un número de hijos por pareja cada vez menor, con más jóvenes, adultos y sobre todo, mujeres productivas en edad de trabajar. En el terreno de la política también otro tránsito histórico: desmontar un sistema autoritario para crear uno nuevo, más libre y de carácter democrático. La reforma política de 1977 disparó la flecha que obligó a cambiar el mundo político electoral en 1986, en 1989-1990, en 1993, 1994 y 1996.

La transición no ha sido fácil. El *Estado mexicano* parecería encontrarse en una situación en la que una parte de la sociedad impulsada por las políticas de modernización diseñadas por el Estado posrevolucionario, se ha transformado y ahora demanda un derecho igual y efectivo. Mientras que, al mismo tiempo, existe otra parte que demanda un sistema que permita aún cierta discrecionalidad y trato desigual, pero sin caer en los excesos del pasado, y que no proteja plenamente ciertos derechos liberales como el derecho de la propiedad.[185]

La transición a la democracia en México resultó ser una difícil y larga búsqueda por la vía reformadora de la construcción de un marco normativo legal e institucional, capaz de hacer posible y de garantizar al fin la participación política de todos los partidos y ciudadanos, así como el recambio y el ejercicio democrático del poder. El cambio político avanzó por el camino de la confrontación gradual y pausada de las condiciones necesarias para realizar una democracia efectiva, representativa y plural.[186]

Para Aguilar (2013) la "transición democrática" olvido temas y problemas fundamentales para el funcionamiento político, tales como el sistema de justicia, la administración pública, el modelo de crecimiento económico y de desarrollo social, las relaciones entre los poderes públicos y entre estos y las organizaciones sociales. Esta omisión hizo olvidar que la democracia es ante todo un orden político, un orden de instituciones que define y estabiliza las relaciones entre los poderes públicos y entre estos y las libertades ciudadanas.[187]

184 Becerra, Ricardo. "Los últimos treinta años". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, pp. 10-13.
185 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma"*, *op. cit*., p. 165.
186 Attili, Antonella. *"El cambio político en México: 30 años (no) es nada"*, *op. cit*., p. 1.
187 Aguilar Villanueva, Luis F. Gobierno y administración pública. *op. cit*., pp. 54-55.

La postura de Attili (2007) es que la transición democrática mexicana, "es el hecho de tener frente a nosotros facetas que son parte de varios procesos, algunos todavía inconclusos de transformación política".[188] Se trata de elementos de una realidad política que muestran un considerable desarrollo parcial y se encuentran aún por definirse y culminar, en estadios intermedios de su evolución o en otros casos, como callejones sin salida. La situación política en México podría explicarse en buena medida en desarrollo, de transformaciones o transiciones político-institucional y democrática que en sus aspectos fundamentales y básicos se encuentran aún en formación.

> El reto de la transición mexicana a la democracia fue abatir las causas y consecuencias de esta desconfianza hacia las elecciones. (...) La transición a la democracia condujo gradualmente a una significativa transformación del Estado, dejando atrás el Estado presidencialista autoritario, coincidente con el partido único, que no afirmaba la auténtica separación de los poderes, controlaba el Congreso de la Unión, las gubernaturas y los gobiernos locales (...). El actual es un Estado constitucional de derecho, inacabado y por consolidar, que es producto (a la vez que instrumento) de la transición.[189]

La estrategia de la élite estatal al diseñar y poner en marcha la Reforma del Estado ha sido efectuar los menos cambios constitucionales posibles destinados a limitar el poder discrecional del presidente. Después de todo, la reforma es producto de su propia iniciativa y los actores económicos más significativos ya no están demandando una reforma de Estado más radical, como lo hicieron después de la nacionalización bancaria, ya que el actual arreglo los está beneficiando.[190]

La transición a la democracia y su consolidación son procesos temporales, y es probable que los temas primordiales de conflicto y competencia que tienen lugar durante estos procesos también sean temporales. Puede esperarse que el proceso de consolidación de un sistema democrático en México vaya remplazando gradualmente el tema de la democracia por otros temas que interesan y afectan a los ciudadanos: cuestiones de redistribución y bienestar económico, modos alternativos para promover la seguridad pública, propuestas de participación

188 Attili, Antonella. *"El cambio político en México: 30 años (no) es nada"*, *op. cit*, p. 2.
189 *Ibíd.*, pp. 3-4.
190 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma"*, *op. cit.*, p. 163.

ciudadana y extensión de los derechos de las minorías, ampliación de las oportunidades de trabajo y desarrollo de la mujer, entre otros.[191]

Sigue siendo válida la afirmación de que la transición mexicana al mundo globalizado no se ha encauzado por las mejores sendas. El país ha seguido puntualmente las reformas exigidas por el mundo exterior; pero ha descuidado los intereses propios, el mercado y las demandas internas, singularmente las relacionadas con el consumo de la población o con el cuidado de sus productores. En suma, la sociedad mexicana lleva casi tres décadas y media inmersa en una transición difícil.[192]

Para Ibarra (2011) la transición mexicana ha sido compleja, difícil, interna y externa con avances, retrocesos y lagunas. El Estado se ha transformado y comprometido con políticas, procedimientos y decisiones que tienen poca relación con las estrategias anteriores para reflejar las de los paradigmas del nuevo orden mundial. Existe una ruptura y transformación del curso evolutivo que seguía el país, en su política y economía.[193]

La transición mexicana constituye un caso típico desde arriba, guiado por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones que de alguna manera tendrían características de la versión pactada de este tipo de transiciones. El momento actual de la transición mexicana, se ubica en la etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático.

Las características de la transición democrática, según Muñoz Ledo (1991) son cinco.[194] La primera es la ruptura pactada, se trata de un necesario reajuste de la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político. La característica central de las transiciones democráticas es, entonces, la vía pacífica y consensual; la vía violenta es la revolución. La segunda característica

191 Moreno, Alejandro. "Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 312.
192 Ibarra, David. Ensayos sobre economía mexicana, *op. cit.*, p. 97.
193 *Ibíd.*, pp. 149-150.
194 Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, op. cit.*, p. 146. "Entendemos por transición democrática, en un sentido lato, el cambio de regímenes autoritarios de distinto cuño –totalitarismos de izquierda, dictaduras militares, regímenes corporativos tradicionales o sistemas revolucionarios hegemónicos– hacia otro orden de sistemas políticos –abiertos, plurales, de partidos políticos competitivos– que aceptan y practican la alternancia del poder, y que revaloran la sociedad civil como agente de cambio o como sujeto histórico, sobre la base (aceptada por todos, de modo irrestricto) del sufragio universal, del respeto de regímenes genuinamente representativos, de amplia libertad de información y de una liberalización consecuente de las relaciones económicas y sociales."

fundamental en las transiciones, es que, este consentimiento, o consenso, se da bajo fuertes presiones políticas y sociales y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública que sería propicia de las transiciones políticas violentas.[195]

La tercera es la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos. Una característica notoria es que casi en todas las transiciones democráticas las nuevas leyes electorales y los nuevos sistemas representativos se resuelven en un periodo breve.

La cuarta característica es que cuando las transiciones democráticas se cumplen, hay una emergencia y una sustitución de élites políticas; se termina la pugna entre viejos actores y antiguas posiciones para transitar hacia una nueva representación de la sociedad civil, lo que ha sido evidente particularmente en el caso de Europa del Este. Por último, en los tiempos recientes, la transición democrática tiene un horizonte histórico. Comienza el ciclo de la transición democrática en un momento álgido, en una etapa extrema de la guerra fría y se prolonga con el inicio de la transición hegemónica que estamos viviendo. Obedece al agotamiento de la era de la revolución.

A partir de la idea de que nos encontramos ante el surgimiento del tercer Estado –el primero es el porfirista y el segundo el posrevolucionario– el rasgo más importante de esta etapa, es la transformación del propio Estado.[196] Superado el modelo estatista de crecimiento se ha iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo para avenir el libre mercado con la vocación social del Estado mexicano, pero que supone adelgazar a éste y redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad. Sin embargo, en la medida que el nuevo modelo ha significado la reducción en las dimensiones del Estado en México, lo cual contradice las justificaciones ideológicas que habían legitimado su actividad por decenios, sí puede afirmarse que la reforma estructural

195 Porfirio Muñoz Ledo afirma: "México está viviendo 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 política que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino". *Ibíd.*, p. 151.

196 Medina Piña, Luis. *La transición mexicana*. México, Miguel Ángel Porrúa, *textos para el cambio*, No. 5, 1994, p. 8. "Casi 70 años duró el segundo Estado mexicano. En ese lapso contribuyó a crear un sistema político que durante decenios fue la admiración de muchos, incluso la receta para otros países latinoamericanos. Fue un Estado que logró resolver el dilema histórico entre estabilidad política y transmisión pacífica del poder, a la vez que desarrollaba una amplia flexibilidad gracias a su naturaleza inclusiva de las fuerzas sociales que iba creando, vía la modernización del país". *Ibíd.*, p. 5.

de la economía ha repercutido ampliamente en el ámbito político, y comprueba que México se encuentra en vías de la configuración de un tercer *Estado*.

Por lo pronto, son tres los asuntos en los cuales la intervención estatal deberá participar: 1) la rectoría económica; 2) la desigualdad social; y 3) el estado de los conocimientos de la sociedad. Para enfrentar estas tareas, la *Reforma del Estado* es aún insuficiente. Hasta ahora, este tema se ha visto dominado por el triunfo de las tesis neoliberales que suponen una ineficiencia innata del Estado. Luis Medina señala que:

> La segunda Reforma del Estado habrá de consistir en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones.[197]

Estado reducido no significa Estado marginado, sino más eficaz. A la mano invisible, a las ciegas fuerzas del mercado, no compete resolver todo en una sociedad. En esa medida, tenemos Estado para rato.

Por ello es necesario abordar la cuestión del cambio político en nuestro país con base en el concepto de democratización, más que en el de transición. Un concepto que alude a la capacidad de reconstrucción de la sociedad, y que mide la capacidad de ésta para trabajar sobre sus conflictos, sus diferencias, e inventar de manera permanente nuevas formas de resolverlos, sin cancelar las distintas identidades ni proyectos. Esta capacidad de la sociedad para construir sus instituciones significa la construcción del *Estado de Derecho*, un marco jurídico que regule la resolución de controversias y conflictos.[198]

Los obstáculos para la transición democrática de un país como México están muy asociados a la gran desigualdad social. Formalmente todos los ciudadanos son iguales, pero quienes concentran en la práctica los recursos, y por tanto buena parte de los derechos efectivos, no están dispuestos a luchar por derechos políticos que pueden ser utilizados por todos para limitarles sus amplios derechos.[199]

La transición, implica el recambio de las élites y, como se encara en México, lleva al descuido de productores, trabajadores y clases medias, y por esa vía, al del mercado interno.

197 *Ibíd.*, p. 34.
198 Bizberg, Ilán. *"El sindicalismo en el fin del régimen", op. cit.*, p. 220.
199 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma", op. cit.*, p. 169.

La desaparición o quiebra de un sinnúmero de empresas nacionales, el acrecentamiento explosivo del empleo informal, son otros tantos hechos con fuertes repercusiones sociales que desalientan a la inversión vernácula, alteran la estructura de la demanda y se constituyen en freno al desarrollo.[200] Desde luego, el país necesita remodelar casi todo, las políticas educativas, laborales, fiscales, de relaciones exteriores, de inversión extranjera o de seguridad social. La adopción de un régimen semiparlamentario, la reelección de legisladores, la incorporación de mecanismos como el veto presidencial, el plebiscito o el referéndum, la modernización del federalismo, constituyen un cuerpo multifacético de iniciativas que podrían alimentar por mucho tiempo el debate nacional, sin que se destrabase el meollo de los obstáculos que vician la transición mexicana.[201]

Transición que se caracteriza porque hay fuerzas sociales, económicas y políticas en proceso de disolución y fuerzas que empiezan a nacer. Fin e inicio son el contenido de toda transición. En consecuencia, las transiciones son cambios históricos que permean la vida social y estatal. El cambio histórico responde a las leyes que rigen a la sociedad y como es una tendencia natural a ella, incide en la superficie del Estado.[202]

#### 1.6.2.7 La *Reforma del Estado* como liberalización económica y política

La séptima interpretación de la *Reforma del Estado* como liberalización económica y política es relevante en los estudios en la materia. La *Reforma del Estado* como un proceso simultáneo de liberalización económica y política es la tesis central de esta propuesta.[203] Ello, a partir de que tanto la política como la economía son dos procesos que se nutren mutuamente. Sus relaciones pueden ser evidentes, pero en ocasiones son sutiles.

En una economía cerrada, el gobierno tiene la última palabra en todas las decisiones críticas para el desarrollo. Independientemente de las modalidades electorales y democráticas de cada país, una economía cerrada le confiere al gobierno una mayor capacidad de acción y control sobre la economía cerrada. El gobierno tiene mayor capacidad de decisión, pero también se ve acosado por toda clase de intereses que pretender influir sobre las acciones

200 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit*., p. 103.
201 *Ibíd*., p. 149.
202 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal, op. cit*., p. 90.
203 Rubio, Luis. "La democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, op. cit*., p. 49.

gubernamentales en beneficio de esos grupos. Este es el círculo vicioso que han logrado vencer países como España, Francia y Australia, cuyos gobiernos estaban en principio asociados con el modelo de una economía cerrada.

Mientras que, en una economía abierta, ésta es siempre más democrática que la economía cerrada. Una mayor relación económica con el resto del mundo reducen autonomía a los gobiernos de cada país en lo individual; debido a que se encuentran ante la paradoja de la interacción política-económica: existe una racionalidad y un beneficio político obvios en elevar los niveles económicos de la sociedad; por otra parte, un mayor éxito económico va de la mano con la liberalización y apertura, lo cual reduce la capacidad de determinación y control de los gobiernos nacionales en el ámbito económico.[204]

Las características de una economía cerrada, casi autárquica y autocontenida son diametralmente distintas a las de una economía abierta, incorporada a los circuitos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En el primer caso, una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control –automáticos– inherentes a una economía de grandes dimensiones o la economía internacional a través de mecanismos de control menos automáticos. Es decir, una economía cerrada conlleva casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Una economía abierta cuenta con mecanismos automáticos de control independientes de sus dimensiones, pues el hecho de estar abierta implica que esa economía es, de hecho, parte de la economía mundial. Así, el hecho de que un país tenga su economía abierta tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos factores de la producción –y del gobierno–, pues de otra manera se genera una crisis económica.[205]

204 La democracia real es mucho mayor en una economía abierta, debido a que las sociedades más participativas, donde los ciudadanos en lo individual tienen mayor capacidad de influencia sobre los procesos económicos, políticos y sociales son las que tienen una gran interacción con el resto del mundo.

205 En una economía abierta, los mecanismos de control siguen un patrón casi automático simplemente como resultado de la presión que ejerce la presencia de la economía internacional sobre la economía nacional. En una economía cerrada, sin embargo, estos mecanismos de control los tiene que ejercer el gobierno. En los casos en que ese procedimiento resulta de la acción constante y permanente del gobierno, tarde o temprano el desgaste político rebasa la capacidad de control y se cae en una situación de inestabilidad política y económica. Tales han sido los casos de países como Argentina, Brasil y Chile en distintos momentos: el control se torna imposible. En otros casos, los mecanismos de control se ejercen de manera sutil y negociada, lo que evita ahogar los procesos e impide, en términos generales, la explosión de la inestabilidad política. Tal ha sido el caso de México.

En ese sentido, la Reforma del Estado se instala dentro de este contexto de liberalización económica y política (democracia). Por tanto, 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 México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica va a transformar la estructura política del país.[206]

Para Ibarra (2011) la Reforma del Estado desde la liberalización fue política y económica.[207] En efecto, de un sistema político presidencialista autoritario, de partido hegemónico, se pasa a formar un régimen también presidencial, con aspiraciones democráticas, con multiplicidad de partidos políticos, alternancia, ausencia de control mayoritario en las cámaras, separación cada vez más real de Poderes. Sin duda, el sistema electoral ha ganado en transparencia, formalidad y equidad.

El sistema económico ha cambiado y se encuentra trastocado. Del nacionalismo protector de empresarios y trabajadores se ha pasado sin escalas al cosmopolitismo de mercados abiertos con cesión acusada de la soberanía del país. Con ventajas y problemas, casi todo se ha desregulado y casi todo se ha privatizado para formar nuevos linderos entre Estado y empresariado. El proteccionismo ha cedido el campo a la estrategia de competir y crecer hacia afuera. De ser vía sospechosa de dominación y de expoliación, la inversión extranjera ha pasado a considerarse la tabla de salvación de la modernización productiva y del estrangulamiento externo. Se rechaza la reglamentación estatal, la ingeniería social; se confía en la sabiduría de los mercados y del hombre económico y sus empresas para resolver a la vez los problemas del crecimiento y de la equidad. La competitividad y la eficiencia se han convertido en los valores más altos de la vida económica.[208]

El modelo de liberalización económica estuvo fincado en dos supuestos excesivamente irrealistas. Por un lado se postuló la separación, la falta de interdependencia entre los fenómenos económicos, sociales y políticos. Sin decirlo, se consideró posible que los cambios económicos, independientemente de su profundidad, tuviesen repercusiones nulas o limitadas en la vida sociopolítica y viceversa. Por otro, se confió en que el acomodo de las fuerzas productivas fuese cuasi instantáneo y que hubiese ausencia de costos significativos en la transición entre

206 *Ibíd.*, p. 60.
207 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, pp. 150-151.
208 *Ibíd.*, pp. 150-151.

estrategias de desarrollo. De lo contrario, resultaría incongruente la reiterada afirmación de que la mejor política industrial y de reconversión productiva es la que no existe, pronunciada desde el gobierno precisamente cuando se agolpaban en el tiempo las reformas aperturistas.[209]

> Toda reforma económica de fondo supone un experimento político riesgoso. Sin turbulencias sociales desquiciantes se busca emprender y asentar cambios medulares en la distribución de oportunidades y privilegios que definan las nuevas estructuras socioeconómicas y a las propias élites. Por eso, junto a las reformas suelen venir los alivios y las políticas facilitadoras del acomodo de los grupos perdidos, casi ausentes en nuestro caso.[210]

Ibarra (2011) supone que por decisión propia o por influencias externas, se abraza en nuestra parte del mundo el paradigma de la libertad de mercados y la modernización democrática. En el plano económico cobra carta de naturalización la visión neoclásica que justifica la supresión de las fronteras, la desregulación y la desconfianza en la acción de los gobiernos. En lo político, se afianza la democracia electoral, el juego de partidos, la alternancia en el poder y la preocupación por los derechos humanos universales.[211]

Las metas medulares sobre crecimiento, empleo o seguridad social son dejadas de lado, aunque permanezcan en algún grado en el discurso político. El combate a la inflación, el equilibrio de las finanzas públicas, la apertura comercial o financiera suben de categoría; de ser medios para alcanzar propósitos de mayor jerarquía, pasan a constituirse en los objetivos sociales por excelencia.[212]

La liberalización da lugar entonces a un "equilibrio inestable": o se produce una revisión de las reformas o se procede a la extirpación del régimen autoritario.[213] México resulta un caso paradójico para las teorías de la transición del autoritarismo a la democracia. En primer lugar, la liberalización política en México fue un proceso que se sostuvo por lo menos durante cuatro décadas. Es verdad que la liberalización política se intensificó sustancialmente durante

209 *Ibíd.*, p. 116.
210 *Ibídem.*
211 *Ibíd.*, p. 98.
212 *Ibíd.*, p. 117.
213 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. "La lógica del cambio político en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-FCE, 2002, pp. 12-13.

las últimas dos administraciones priistas. Sin embargo, las primeras medidas para otorgar derechos y prerrogativas a los partidos de oposición pueden rastrearse desde las reformas electorales de 1946. En segundo lugar, el grado de liberalización política alcanzado en México durante la década de 1990 –medido en términos de los poderes transferidos del partido en el gobierno a los partidos de oposición– eran ya considerados altos. A diferencia de las dictaduras militares de América Latina o de los regímenes socialistas de Europa oriental, la liberalización política en México no se había limitado a permitir manifestaciones públicas o a tolerar la oposición abierta al régimen. "En suma, la ruptura anunciada en la bibliografía sobre la transición no se produjo. México parece haber llegado a la democracia por una ruptura inesperada: la de la liberalización política".[214]

La liberalización política no significa construir un nuevo orden a partir de cero. En sentido original, la liberalización consiste en "extraer libertades del soberano". En el caso de México, el punto de partida fue un régimen autoritario con dos características básicas: un partido hegemónico que controlaba el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la República. El sistema de partido hegemónico y el presidencialismo son dos prácticas políticas interrelacionadas.[215]

Suele postularse que la democracia y el liberalismo económico protegen a los ciudadanos de la arbitrariedad gubernamental y del abuso de la concentración del poder privado. El orden jurídico y las instituciones del Estado someten a los gobiernos y empresarios al escrutinio público. Sin embargo, ese discurso válido a escala nacional queda cojo cuando se incorporan las realidades de la globalización económica, por cuanto se deja a la política confinada al ámbito de cada país, excepto, claro está, cuando se trata de naciones hegemónicas.[216]

#### 1.6.2.8 La *Reforma del Estado* como cambio estructural

La octava interpretación de la *Reforma del Estado* es como cambio estructural. La *Reforma del Estado* como ajuste estructural ha sido muy criticada.[217] Se le reprocha el agudizar la situación de crisis

214 *bíd.*, p. 13.
215 *Ibíd.*, p. 20.
216 barra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, p. 101.
217 Piam, Sylvestre. "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.* México, FCE, 1994, p. 79.

que atraviesan los estados en desarrollo y el exacerbar las tendencias ocasionadas por el refuerzo de los poderes políticos en crisis de legitimidad. Algunos suponen que el ajuste estructural alcanza sólo la esfera económica, aunque también tiene un impacto determinante en lo social.

El ajuste estructural se encuentra en una encrucijada, ya que tiene que dar pruebas de su eficacia a través de la manera en que transformó las realidades económicas y sociales en ciertos países en desarrollo, debido en parte a que fue considerado como solución para la promoción de la integración política y del desarrollo de dichas naciones. Hubo que esperar tres décadas para que esta ficción ideológica descubriera sus debilidades y contradicciones. A partir de la supuesta universalidad de su aplicación, el ajuste estructural siempre lograba imponerse en todas las coyunturas (América Latina, África y Europa del Este) como la panacea de la crisis económica. Esta es la trampa del estereotipo.[218]

De un país como Brasil a otro, Camerún o Togo, la problemática de una aplicación de una ecuación de ajuste sigue siendo la misma. Lo que es más, los efectos globales buscados son idénticos y, sí, las diferencias esenciales en los diferentes programas no se refieren sino a los nombres utilizados o a las cifras de los indicadores normalizados (PIB, PNB, tasa de crecimiento, inflación, tasa de cambio, entre otros). Así, resulta evidente que los debates, aunque ya en desuso, sobre la aplicabilidad y receptibilidad del ajuste estructural como *Reforma del Estado* en ciertos países del *Tercer Mundo*, tienen que ser redefinidos y basarse en consideraciones a la vez teóricas y prácticas, cuyo elemento esencial reside en tomar en cuenta la historicidad y las trayectorias particulares de las sociedades por reformar.

La paradoja central reside en la doble exigencia que constituye, por un lado el menos Estado, que criticaba la intromisión del Estado en la economía y sus consecuencias sobre el desarrollo y, por otro, la reformulación de la demanda del Estado que se hizo insistente por la exacerbación de las dificultades económicas y sociales, en una coyuntura de rigor y austeridad.

Si el cambio estructural (1982-1988) es el catalizador del proceso de redimensionamiento estatal, quiere decir que el *Estado mexicano* da inicio en ese periodo, a una de las transformaciones más relevantes que han tenido a lo largo de su historia. Se trata de una transformación

218 bíd., p. 81. "Sin lugar a dudas el ajuste constituyó una etapa decisiva en la lucha contra la crisis en los estados africanos, pero no parece haber incorporado el carácter multidimensional de esta crisis: no es solamente económica, es socioburocrática, política y hasta cultural. Por lo tanto, no es sorprendente que los resultados no hayan sido muy parciales, en particular en lo referente a la competitividad de la economía. Nada pudo colmar el vacío dejado por el Estado a través de los diferentes procesos; lo que es más, a veces éste se redujo sólo nominalmente". *Ibíd.*, p. 97.

que pone de manifiesto el fin de una etapa y el inicio de otra. La nueva etapa que inicia, apunta hacia la disminución de su presencia tanto en la sociedad como en la economía. Cumplida la misión del cambio estructural y considerando el horizonte estatal en el presente y el futuro, las realidades nacionales y mundiales aconsejan proceder a su reforma integral, es decir, aquella que comprende las esferas económica, política y administrativa.[219]

El problema del saneamiento de las finanzas públicas, junto con la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas configura el esquema del "ajuste estructural" en política económica propuesto por el neoliberalismo desde 1982. El problema es que este aspecto del "ajuste estructural" el saneamiento de las finanzas públicas, a diferencia de la liberalización y la privatización se ha estancado. La reducción del déficit de las finanzas públicas alcanzado por los gobiernos neoliberales no es sino un logro parcial y limitado de estabilidad macroeconómica que en sí mismo no es la solución amplia y de largo plazo, que sólo una reforma hacendaria y fiscal profunda puede proporcionar para consolidar el papel de un Estado que provea la sociedad y a las empresas mexicanas condiciones para una mejor competencia.[220]

La *Reforma del Estado* a través de un ajuste estructural supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su intervención pública. Es una posición que ha sido superada ya por la realidad en la que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la aplicaron, acumularon un conjunto de deuda la más importante fue la deuda social, que propició una desigual distribución de la riqueza.

### 1.6.3 Por su enfoque

En el plano económico, la diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una socialdemócrata radica en el hecho de que el objetivo de la primera es hacer desaparecer al Estado en la economía, mientras que el de la segunda es aumentar la capacidad de gobiernos del Estado. Es proporcionar al *Estado* medios financieros y administrativos para que pueda intervenir de forma eficaz cuando el mercado no pueda estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales y coordinar adecuadamente la economía.[221]

219 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal, op. cit.*, p. 90.
220 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006).* México, Ediciones Quinto Sol, 2009, p. 187.
221 Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil", *op. cit.*, p. 113.

En el ámbito social, la diferencia entre la propuesta neoliberal y el nuevo *Estado Social Liberal* que está surgiendo radica en el hecho de que los verdaderos neoliberales quieren que el *Estado* se retire también del ámbito social. No obstante, es el *Estado Social Liberal* que sigue ocupándose de proteger los derechos sociales, pero que garantiza esa protección dejando gradualmente de ejercer de forma directa las funciones relativas a la educación, la sanidad y la asistencia social, para contratar los servicios de organizaciones públicas no estatales que se encargarán de realizarlas.[222]

En lo particular, existen cuatro enfoques en torno a la *Reforma del Estado*. El intervencionista; el neoliberal, el más difundido y aplicado; el neoinstitucionalista y el neointervencionista. Los cuatro suponen diferencias conceptuales, relevancia ya sea del *Estado* o del mercado, así como implicaciones de todo tipo. Exponemos sus aspectos principales.

#### 1.6.3.1 El enfoque intervencionista

La *modernización del Estado* se pensaba imprescindible para lograr una estrategia eficaz de desarrollo. Por eso, el nacionalismo y la ingeniería social se postularon como las vías liberalizadoras del desarrollo de las antiguas colonias, y en general, del mundo periférico. Junto a los cambios en las estructuras económicas y sociales inducidos por las mudanzas del orden internacional, hicieron necesario abandonar las estrecheces del economicismo para abrazar los conceptos más amplios de la economía política y del desarrollo integrado de lo social.[223]

Los modelos y paradigmas económicos que importamos no son inmutables, cambian con las circunstancias y con las inevitables confrontaciones entre pronósticos y resultados. Entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro que había de suplirse con fondos internacionales. Se pensaba que elevando la formación de capital se tornaría factible mover a los factores productivos de los sectores de baja productividad a los de alta productividad. El comercio internacional se consideraba bueno, pero insuficiente para abrir las puertas del desarrollo; por eso se admitía el proteccionismo a las industrias incipientes y déficit moderados en las cuentas externas cubiertas con la inyección foránea de capital; asimismo, se admitía el trasvase de recursos de las actividades tradicionales a las

222 *Ibíd.*, p. 114.
223 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, pp. 29-30.

modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando fueran pequeños.[224]

El incremento de la intervención estatal en los procesos económicos y su activismo social a través de programas de provisión de bienes y servicios públicos a la población marginadas de los beneficios del desarrollo e inconformes políticamente tuvo el efecto de incrementar el número y la escala de la administración pública. En pocos años crecieron las funciones, entidades, políticas, programas, empresas públicas y personal, y su gran tamaño y diferenciación operativa ocasionó que se practicaran esquemas de gestión heterogéneos y que eludieran los controles establecidos por las instancias superiores de mando o las legislaturas.[225]

En esa lógica, se incorporó a los programas gubernamentales el fomento deliberado a la formación empresarial y medidas para suplir sus deficiencias. Se persuade a los países periféricos a crear bancos de desarrollo, alentar inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y a fortalecer la capacidad nacional de preparación y evaluación de proyectos.

En este modelo, las administraciones públicas quedaron subordinadas a las posiciones político-económicas de los gobernantes, quienes concibieron el aparato público burocrático como un instrumento para alcanzar los objetivos últimos de su proyecto político, que era el marco de referencia para el cumplimiento de las funciones públicas. Esta particularidad determinó varias de las debilidades administrativas aún presentes en nuestros países, tales como la inestabilidad en los objetivos fundamentales de la administración, la discontinuidad de las políticas y los programas públicos, la reinvención de las formas de gestión en los cambios de gobierno, las prácticas politizadas en la distribución de los puestos públicos, entre otras. La vida de la administración pública se ha caracterizado también por la ausencia o limitación de los servicios públicos profesionales y por insestables condiciones institucionales de organización.[226]

Antes, el Estado tenía papel protagónico en impulsar el desarrollo y responsabilizarse del equilibrio social, hoy, la mayoría de las funciones se trasladan al mercado y al empresariado, los propósitos de crecimiento ceden ante las metas inflacionarias. Antes, los gobiernos atendían casi de modo exclusivo los conflictos de orden interno, hoy también encaran la tarea de armonizar las demandas de ese origen con los compromisos acordados con la comunidad

224 *Ibíd.*, p. 39.
225 Aguilar Villanueva, Luis F. Gobierno y administración pública. *Op. cit.*, p. 104.
226 *Ibid.*, p. 94.

internacional. Antes, el ariete innovador de la producción se ubicaba en la banca de desarrollo y en las empresas públicas; ahora, esas tareas corresponden en alto grado a los inversionistas privados. Antes, la fuente primordial del desarrollo dependía del ensanchamiento del mercado interno, hoy se le quiere hacer función del comercio exterior; en vez de la prosperidad nacional primero y, luego, el intercambio; hoy va primero el libre comercio del cual surgirá después la prosperidad nacional.[227]

Ahora el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión o capacidad empresarial. El nuevo diagnóstico sitúa el problema en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de mano de obra y genera tasas subóptimas de expansión del producto. La raíz del fenómeno se atribuye al intervencionismo estatal que empeora la asignación de recursos, propicia el uso de técnicas de alta densidad de capital y da lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial.

> (...) el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra. Al efecto, se recomienda abrir los mercados, suprimir los subsidios y el conjunto de las medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción. Poco importa el rezago tecnológico o las deficiencias de las redes comerciales de los países periféricos, el mercado acabaría por revelar las auténticas ventajas comparativas de cada país.[228]

Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandona el *keynesianismo* estatista, en lo económico y, el nacionalismo, en lo político. Por un lado, se subrayan las fallas gubernamentales, como causas de los principales desequilibrios estructurales de las economías y la incapacidad del Estado en sustituir la sabiduría del mercado. Por otro, el acceso al desarrollo se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos y capitales.[229]

El modelo intervencionista en la *Reforma del Estado* estaba en crisis como modelo de desarrollo y comienza la etapa del modelo neoliberal que buscaba limitar el papel del Estado en la economía y promover al mercado como mecanismo óptimo de distribución.

227 Ibarra, David. Ensayos sobre economía mexicana, *op. cit.*, pp. 99-100.
228 *Ibíd.*, p. 41.
229 *Ibídem.*

### 1.6.3.2 El enfoque *neoliberal*

El neoliberalismo adoptó de los economistas clásicos la idea de que sólo un orden basado en la propiedad privada, ofrece cimientos firmes a una sociedad apoyada en la división del trabajo, y que por lo tanto, el sistema de propiedad pública no puede funcionar. También los principios del neoliberalismo se condensan en una palabra: propiedad, es decir, el dominio privado de los factores de la producción, ya que los bienes de consumo tienen de suyo una condición privada, de modo que todas las exigencias liberales restantes derivan de ese fundamental supuesto. El nuevo ideario liberal trasciende las tesis de los fundadores de la escuela liberal a través de una más nítida y precisa comprensión de la mecánica del mercado, merced a los progresos de la ciencia económica.[230]

Desde hace más de un cuarto de siglo en México se debate en una transición económica y política prolongada que intenta satisfacer el objetivo doble de adaptar el país al mundo del intercambio tecnificado, globalizado y el sistema político a los cánones de la democracia liberal. Se trata de la importación de reformas que suponen una madurez institucional de la que se carece o que enfrentan la ausencia de mecanismos que den unidad sistemática a las estrategias económicas con las tácticas sociales y políticas.[231]

El enfoque neoliberal, como paradigma dominante en la conducción del capitalismo, es sobre todo una operación política e ideológica del capital monopólico internacionalizado dirigida a restarle fuerza, en el interior, a la clase obrera y a aquellas fracciones del capital menos desarrolladas y concentradas y, en el exterior, a ampliar y facilitar sus posibilidades de expansión y control de nuevos mercados y de nuevas y viejas fuentes de materias primas.[232]

El nuevo modelo de desarrollo, el neoliberalismo, funcionaba a partir de una política de ajuste, del ajuste de las finanzas públicas que exigía equilibrar ingreso y gasto público y del ajuste estructural de la economía entre el Estado y el mercado, que significó en esencia centrar el desarrollo en la acción de los mercados y redefinir el papel que el *Estado* iba a desempeñar en el relanzamiento del desarrollo, animado ahora por la libertad econóica y ya no por la

230 Guerrero, Omar. *El neoliberalismo de la utopía a la ideología*. México, Fontamara, 2009, p. 54.
231 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.,* p. 13.
232 Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *México: la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI, 1983, p. 80. Para conocer a detalle una aplicación mexicana del enfoque neoliberal, se recomienda profundizar en este libro.

planificación estatal y la acción administrativa.[233] El redimensionamiento del tamaño del aparato administrativo gubernamental formaba parte de un reordenamiento mayor del modelo de desarrollo y de las relaciones del Estado con el mercado. El conjunto de estas medidas reductoras de la administración pública y de la intervención estatal, combinadas con políticas de liberalización económica, constituyen la esencia del llamdo *consenso neoliberal de primera generación*, posteriormente popularizado como el *Consenso de Washington*.[234]

Los nuevos paradigmas abandonan la idea de que el ritmo y la estabilidad del desarrollo, el cierre de la brecha con las naciones avanzadas, constituya el meollo de la política económica de las naciones periféricas. En su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de precios de cara a la integración de los mercados internacionales. La disciplina fiscal y la eficiencia parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y la solidaridad sociales.

> El combate a la inflación, el equilibrio de las finanzas públicas, la apertura comercial y financiera pasan de ser medios instrumentales a constituirse en propósitos sociales de suprema prelación. Las metas nacionales son sustituidas por los objetivos del cosmopolitismo de los mercados, postulando en teoría que el comercio internacional elevará los ingresos y llevará a la convergencia del bienestar de zonas pobres y ricas. Pero, si no fuese así, si los problemas del desarrollo no se resolvieran, quedarían (...) simplemente disueltos en las propuestas alternas, en las promesas cada vez más lejanas de la visión paradigmática de los mercados sin fronteras.[235]

Las reformas estructurales no sólo alteran radicalmente la orientación de las acciones gubernamentales, sino que llevan a la destrucción pronta y la reconstrucción lenta del aparato institucional y de sus reglas. La organización institucional anterior tenía la función importantísima de cuidar la coordinación entre agentes productivos y la congruencia entre los diseños

233 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. *Op. cit*., p. 110. "(. . .) para poder reconstruir las finanzas públicas quebradas y reactivar la economía nacional mediante la liberación y apertura de mercados, llevó obligatoriamente a revisar el tamaño y la forma de operación de la AP y a evaluar sus resultados, con particular escrutinio del desempeño de la empresa pública. En consecuencia, se instrumentaron numerosas medidas de reducción del aparato gubernamental que sacudieron la estructura, las prácticas y la misma concepción de la administración" (p. 111).
234 *Ibid*, pp. 111-112.
235 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit*., pp. 13-14.

sociales, los económicos y los de orden político, cometido que hoy se cumple muy imperfectamente. Captar los beneficios de los mercados internacionales y de la modernización democrática implica establecer estrechas interrelaciones positivas entre los actores socio-económicos y el entramado institucional del país.[236] Sería erróneo pensar que estos ámbitos tan diversos y complejos pueden coordinarse exclusivamente a través de los precios del mercado o de procesos electorales impopulares.

El *neoliberalismo* al menos en su acepción más circunscrita de conjunto de propuestas analíticas y políticas de organización de la esfera pública, está indisolublemente ligado a las reformas del Estado que han tenido lugar en casi todo el mundo. El *neoliberalismo* es el resultado de una serie de formulaciones generales acerca del comportamiento humano en sociedad que refutan supuestos en los que se basaban las ideas predominantes sobre el funcionamiento del orden económico y político.[237]

Los países latinoamericanos liberan los mercados y los desregulan, en la creencia de abrir las puertas a un desarrollo rápido o de ganar el beneplácito del primer mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades, el ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980-2000) se reduce a la mitad del que se alcanzó en los treinta años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí surgen reformulaciones paradigmáticas.[238]

El enfoque neoliberal asume la globalización mundial como una exigencia de cambios en el papel del *Estado* y la apertura comercial. Tiene como objetivos básicos: disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.[239]

Su propósito fundamental es establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructura proteccionista fuerte. Este enfoque supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas. La estrategia del neoliberalismo se centra en la solución del mercado, ésta se origina en la sociedad.

236 *Ibíd.*, p. 14.
237 Valdés Ugalde, Francisco. *"Racionalidad e instituciones en la Reforma del Estado", op. cit.*, pp. 21, 23.
238 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana, op. cit.*, p. 42.
239 Guerrero, Omar. *El neoliberalismo de la utopía a la ideología, op. cit.*, p. 143.

Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del *Estado* y, como contrapartida, aumentar en forma significativa los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema. Es conveniente recordar que el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos. El control de la inflación es uno de sus más importantes objetivos.[240]

Asimismo, el *neoliberalismo* es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado como prioridad. Su defensa de la libre empresa no tiene frontera. Los países son concebidos como unidades económicas donde debe florecer, sin importar los costos sociales.[241] La propuesta neoliberal, sólo puede tener éxito con el poder organizado del *Estado*. De este modo, asigna al Estado un papel de actor político, no de potencia económica con fines de distribución social. Es la vuelta al ideal del mercado; a la era de la "mano invisible" que Adam Smith reclamaba. Retoma de la economía neoclásica los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor; el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial, para desembocar en la construcción de la teoría cuantitativa del dinero, eje del monetarismo que proclama Milton Friedman.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En casi todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las aportaciones sociales, el bienestar social y han disminuido los subsidios al consumo popular. Los menores salarios aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población, ha contraído la demanda de los mercados y por tanto, el empobrecimiento de la población.[242]

240 Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y mercado, en América Latina*. México, UNAM, 1990, p. 22. Señala sus principales características: a) fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos; b) defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones económicas o sociales y c) reordenamiento del bienestar social en la agenda de la acción gubernamental, en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política.

241 Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, p. 171. Las propuestas encaminadas a dar vigencia al neoliberalismo tienen como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas es acompañada de una orientación privatizadora. Se modifica, por tanto, los criterios de racionalidad. Una corresponde a la etapa de la abundancia y del intervencionismo amplio de la economía. La otra se sustenta en la escasez y el retiro de la influencia estatal de áreas económicas, que deben estar en manos de los particulares.

242 Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y mercado, en América Latina*, *op. cit*., p. 36.

Por lo tanto, el enfoque neoliberal de la Reforma del Estado, tiene como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora.[243] En ese mismo sentido, hay enfoques que afirman que el proceso de modernización de la burocracia mediante la privatización de empresas paraestatales, la procuración del algunos servicios por parte de la iniciativa privada y el saneamiento de las finanzas públicas, son piezas fundamentales para comprender las acciones que dan sentido a la *Reforma del Estado*.[244]

Las recientes dos décadas de apogeo mundial de la perspectiva y las políticas neoliberales se sostuvieron sobre dos ejes básicos. Primero, el profundo cuestionamiento al tamaño que el Estado-Nación había adquirido y a las funciones que había desempeñado durante el predominio de las modalidades interventoras-benefactoras. Segundo, la pérdida de entidad de los Estados nacionales en el contexto del mercado mundial, provocada por el proceso de "globalización". La receta neoliberal clásica propuso, achicar el aparato estatal (vía privatizaciones y desregulaciones) y ampliar correlativamente la esfera de la "sociedad", en su versión de economía abierta e integrada plenamente al mercado mundial. Es decir, la lectura neoliberal logró articular en un mismo discurso el factor "interno" caracterizado por la acumulación de tensiones e insatisfacciones por el desempeño del Estado para brindar prestaciones básicas a la población enmarcada en su territorio, y el factor "externo", resumido en la imposición de la globalización como fenómeno que connota la ineludible subordinación de las economías domésticas a las exigencias de la economía global.[245]

América Latina, desde principio de los años de 1980, ha estado inmersa en un modelo de desarrollo, en mucho, determinado por las corrientes de inversión y comercio internacionales. Incluso hay no pocos países que se introdujeron en ese proceso desde mediados de los años de 1970. México con singular exigencia, se vuelve a plantear la discusión en reclamo de políticas de cambio estructural, en una agenda que no es sino una copia de las ideas que tanto se

243 "La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Ángulos del espacio público (el Estado) son motivo de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transición financiera. Es ante todo, un traspaso de porciones de poder que amplía el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede en favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad". *Ibíd.*, p. 178.

244 Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales. op. cit.*, p. 69.

245 Thwaites Rey, Mabel. "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?" En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, núm. 41, 2008, p. 1.

publicitaron en la década de 1980. La idea que domina esa discusión es que solamente se necesita profundizar o complementar las políticas de liberalización del mercado antes iniciada, como si las economías latinoamericanas y el mundo que ahora nos rodea fueran los mismos.[246]

#### 1.6.3.3 El enfoque *neoinstitucionalista*

El *neoinstitucionalismo* es una evolución que apenas ha comenzado y la búsqueda de los fundamentos institucionales del mercado está en plena ebullición. De acuerdo con diversos autores, el neoinstitucionalismo es ya una auténtica revolución intelectual. Además, han influido áreas de estudio que actualmente incluyen en sus agendas de investigación temas que rebasan ampliamente los tópicos tradicionales. La trascendencia del neoinstitucionalismo consiste, en las posibilidades que nos ofrece para reflexionar sobre los problemas del desarrollo en un marco suficientemente amplio. La teoría de las instituciones desató, por así decirlo, una reacción en cadena que ha creado una nueva perspectiva para estudiar el desarrollo.[247]

El *neoinstitucionalismo* pretende combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones entre ambas, y busca trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales,[248] lo que permite establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social.

El neoinstitucionalismo económico ha criticado al análisis convencional y enfatizado la atención sobre el hecho de que la producción no sólo significa la transformación física de insumos y la producción de bienes, sino que también la transferencia de los derechos de

246 Ortiz, Etelberto. "Modelos de Desarrollo: Integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 73.

247 Ayala Espino, José. *Fundamentos institucionales de mercado*. México, UNAM, Facultad de Economía, 2002, pp. 1, 25.

248 Ayala Espino, José, Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado, op. cit.*, p. 11. Las instituciones en un sentido muy amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema.

propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones.

Para este enfoque, el *Estado* es una institución fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica pero también, y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En ese sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente la más decisiva. El papel del *Estado*, no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.[249]

El *Estado* es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas. El *Estado* es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más sólida y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la que se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica.

Puede afirmarse que el *Estado* no es el único factor determinante de la organización del sistema, pero en cambio es:

> *La organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas*;
>
> *La organización, con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos, y finalmente*, y
>
> *La expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado.*

249 Los enfoques ortodoxos ignoraron aspectos imprescindibles para analizar el papel del Estado. Por ejemplo, dejaron fuera el estudio de las fallas del mercado, de los cambios en los precios relativos en mercados con información incompleta que incrementa la incertidumbre en la toma de decisiones y los costos de transacción. *Ibíd.*, p. 13.

Por su parte, el *mercado* es una organización institucional compleja y no sólo un lugar donde se realizan intercambios y transacciones de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación para permitir que ocurran las transacciones.[250]

En el *mercado* se desarrolla en forma paralela un marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Pero las prácticas legales que son legisladas e impulsadas por el Estado, son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen. Así, el mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. Ello facilita la estructura y extensión del mercado como una institución. El Estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes.

El *Estado* necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente y un grupo gobernante con capacidad de gestión y poder político de consenso. El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno, y desarrollo de las relaciones institucionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel destacado en los países de industrialización tardía.[251] Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se vayan a cumplir eficientemente. Entre más bases en la autoridad tengan las decisiones intervencionistas se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente. Es difícil pensar que las burocracias estatales, con su compleja red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, intenten realizar una reforma del sector público que afecte a sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.[252]

250 El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios y en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores. *Ibíd.*, p. 15.

251 *Ibíd.*, p. 48.

252 "El fortalecimiento del sector público, cuando se justificó claramente su necesidad tendió a generar a la larga inercias burocráticas que perpetuaron y amplificaron el papel del Estado más allá de los límites y los objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre tiene la flexibilidad

*Estado* y *mercado* reconocen fallas múltiples y a veces tiran en sentidos opuestos, pero no dejan de ser parte indispensable de un arreglo simbiótico, en tanto constituyen los polos coordinadores insustituibles de la vida social. Históricamente, la libertad del mercado ha sido un mecanismo eficiente de generación de riqueza y crecimiento, pero también de concentración dañosa de poderes económicos. El *Estado* constituye la vía para acortar las desigualdades, repartir las cargas, impulsar los derechos colectivos, ofrecer bienes públicos, aunque también esté sujeto a las tentaciones del autoritarismo, del populismo y de la corrupción.[253]

El desplazamiento del *Estado* significa el descuido de lo social, que los ciudadanos queden a merced de formas de poder menos democráticas y equitativas, más excluyentes y lejanas. La globalización lleva a límites difíciles de imaginar no hace mucho. En efecto, la concentración y, a la vez, la ampliación espacial de la actividad económica desintegran y lleva a descuidar la realización de avances paralelos en la esfera social, singularmente en la periferia.[254]

Las instituciones gubernamentales son diseñadas y reformadas para servir a fines políticos. Puede ser posible iniciar una reforma a través del ejercicio de la autoridad centrada en las dimensiones ejecutivas o tecnocráticas: ésta ha sido la vía común del cambio de las políticas en América Latina. Pero, la consolidación del cambio de políticas e institucional requiere de la construcción de bases de apoyo político y social. La comprensión de cómo ocurre esto en diferentes sistemas, demanda un examen de los rasgos institucionales centrales de la democracia latinoamericana contemporánea.[255]

Las reformas neoliberales han fracaso en su intento de disminuir de manera significativa la pobreza y la inequidad dentro de los países. Se impone una agenda de "reformas institucionales" en materias como el sector financiero, las instituciones judiciales, la educación y la administración pública, para que los gobiernos estén en condiciones de enfrentar los retos de la cuestión social. Las posibilidades de un buen gobierno democrático revasa el ámbito y los alcances de la administración pública. Para ello es necesario, reformas urgentes y a fondo de las instituciones políticas y de las instituciones de justicia, de la procuración e impartición de justicia y de la actuación policial preventiva y disuasiva.[256]

para crear los mecanismos que 'autocorrijan' sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos". *Ibíd.*, p. 49.
253 barra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, p. 102.
254 *Ibídem.*
255 Haggard, Stephan. *"La Reforma del Estado en América Latina"*, *op. cit.*, p. 3.
256 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, p. 121 y 124.

La *Reforma del Estado* puede ser vista como un proceso político de alcanzar un equilibrio entre las ganancias en eficiencia que pueden lograrse mediante la delegación, los intereses de los miembros del Ejecutivo y de los legisladores en controlar los agentes burocráticos con fines políticos, y las necesidades de que políticos y burócratas mantengan la capacidad de dar respuesta a los grupos de interés organizados.[257] Por consiguiente, deben separarse tres aspectos de la economía política de la reforma institucional.[258] El primero, y uno de los que ha recibido sin duda la mayor atención, es el que se refiere al análisis de cómo las burocracias pueden ser diseñadas para hacer convergentes los incentivos a los servidores civiles individuales con las metas organizacionales y sociales más amplias. El "nuevo institucionalismo" y la aplicación de los modelos sencillos agente-principal han realizado avances substanciales en cuanto al abordaje de estos problemas de diseño organizacional.

El segundo aspecto de importancia, se refiere a la comprensión de las condiciones bajo las cuales los políticos encontrarán que es de su interés propiciar ante todo estructuras administrativas eficientes. Un análisis de la reforma del servicio civil y el establecimiento y reformas de agencias administrativas y reguladoras sugiere que la respuesta a esta segunda interrogante puede encontrarse en parte en las características de las instituciones políticas. Un tercer aspecto, es preciso considerar las condiciones bajo las cuales las agencias administrativas son capaces de mantener su autonomía e independencia en el tiempo. En contraste con el enfoque tecnocrático de la reforma burocrática, es posible sostener que las burocracias y agencias obtienen su independencia precisamente mediante la construcción de bases de apoyo de sus mandantes organizados.

De un modo o de otro, se ha reconocido que las reformas del mercado y del *Estado*, tales como la privatización, la desregulación, la apertura comercial y liberalización financiera no son per se políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad. Al contrario, en muchas ocasiones estas políticas generan resultados económica y socialmente indeseables. En ese sentido, esas reformas serán insuficientes, si no se acompañan de cambios institucionales que sean capaces de ofrecer respuesta a los problemas, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o francamente inadecuados.[259]

257 Haggard, Stephan. *"La Reforma del Estado en América Latina"*, *op. cit.*, p. 8.
258 *Ibíd.*, pp. 8-9.
259 Ayala Espino, José. Instituciones y economía. *Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE, 2000, p. 13.

### 1.6.3.4 El enfoque *neointervencionista*

Este enfoque identifica a la *Reforma del Estado* no como una reducción per se, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial, debe ser regulada y gradual de acuerdo a la evolución de la economía interna y a la de los socios comerciales.[260]

De esta manera, se concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como asunto prioritario. La apertura y el mercado no son por sí mismos capaces de lograr la reestructuración económica. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del *Estado*. El acento es colocado en las posibilidades de *autorreforma del Estado* para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un ajuste del Estado, se procura conservar tanta presencia estatal como sea posible.

En este enfoque, se acepta el saneamiento financiero de las empresas del *Estado* como saludable, sin embargo, lo discutible es la óptica empleada. Viejos problemas relacionados con la caída de la productividad y la eficiencia inciden, en un panorama de escasez de recursos, al considerar que el *Estado* es mal administrador. La acción empresarial del *Estado* corresponde a las necesidades que la sociedad y la economía exigen.[261]

El discurso antiestatista de la década de 1980, ha cedido su lugar a una revaloración del *Estado*. Nadie pone en duda el importante papel que juega el Estado en al menos tres campos. En primer lugar, la redefinición del Estado nacional como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico con el fin de asegurar la competitividad sistemática del país en una economía globalizada. Consecuencia de las transformaciones de la inserción internacional y de la insoslayable cohesión del orden interno se requiere, en segundo lugar, una redefinición del Estado social con el fin de garantizar la integración de la sociedad. Finalmente, los procesos de democratización exigen revisar el papel del *Estado* en la función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.[262]

260 Ayala Espino, José. *Límites del mercado. Límites del Estado, op. cit.*, p. 144.
261 Uvalle Berrones, Ricardo. La actividad económica del Estado mexicano, *op. cit.*, p. 189.
262 Lechner, Norbert. "El Estado en el contexto de la modernidad". En Lechner, Norbert; Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social. México*, IIS-Plaza y Valdés, 1999, pp. 39-40.

Testimonio de la revaloración del *Estado* es el Informe 1997 del *Banco Mundial*, éste propone, por un lado, ajustar el papel del *Estado* a sus capacidades. Es decir, focalizar la acción estatal a ciertas tareas fundamentales, como la defensa de un marco jurídico y político estable y transparente, la inversión en servicios básicos e infraestructura y la protección de los grupos vulnerables y del ambiente. Por otro lado, incrementar las capacidades del Estado, fortaleciendo las instituciones públicas. Para ello recomienda combatir la arbitrariedad y corrupción de la gestión pública, mejorando su desempeño con mayor competitividad, y lograr una mayor cercanía a las demandas de las personas.[263]

La concepción habitual del *Estado* resalta como característica principal su papel de garante y promotor del bien común. Nadie más que el *Estado* podría determinar y representar el interés general de la sociedad en su conjunto. Sería la referencia a un "bien común" como fundamento último y objetivo final de la vida social lo que legitimaría la soberanía (interna y externa) del Estado para regular las transacciones entre intereses egoístas en el mercado y así asegurar la cohesión básica de la sociedad.[264]

> Hacerse cargo y, por lo tanto, responsabilizarse del proceso de modernidad tiene un ámbito privilegiado: la esfera pública. Reformar al Estado es también reformar lo público, reforzar el ámbito de lo compartido. La actual privatización de riesgos y responsabilidades tiende a dejar desamparado al individuo, incapaz de nombrar y descifrar la complejidad del proceso social. En la medida en que esta complejidad social aumenta, se requieren también mejores estructuras comunicativas y códigos interpretativos que hagan inteligible la nueva realidad social. (...) De ahí que una Reforma del Estado implique, en los hechos, una reformulación de lo público.[265]

México no tiene una clase empresarial que, con actividades de gran envergadura, emprendan con eficacia la formación de capital. No queda otra opción que el *Estado* sea agente activo del proceso de acumulación y reproducción que se genera en la sociedad. Resulta indudable que la *Reforma del Estado* hubiera sido diferente si hubiera partido de una visión *neointervencionista*

263 *Ibíd.*, p. 40.
264 *Ibíd.*, p. 42.
265 *Ibíd.*, p. 53.

del *Estado*, en tanto el mercado fuese necesario, pero también la intervención estatal hubiera sido un mecanismo equilibrador de las fuerzas productivas.

### 1.7 De la "primera" a la "segunda" generación de reformas

En la segunda mitad de los años de 1990, se fue haciendo evidente que las promesas de las reformas estructurales prescritas en el marco del *Consenso de Washington* no se cumplían al pie de la letra. Esto llevó a un nuevo programa prescriptivo en torno a lo que se ha dado en llamar reformas de segunda generación, con la idea de que el contexto institucional es de la mayor importancia para el buen funcionamiento de los mercados. En noviembre de 1999, el Fondo Monetario organizó una conferencia sobre las reformas de segunda generación para discutir sobre el marco institucional necesario que permita sostener un crecimiento de alta calidad en un mundo globalizado.[266]

Por más de dos décadas el paquete de políticas económicas neoliberales se ha mantenido imperturbable ante las alternancias de gobiernos de distintas inclinaciones a lo largo y ancho de América Latina. A lo más, han surgido propuestas de reformas de segunda y tercera generación encaminadas, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras.[267] Los países quedan librados a que la inversión foránea y la extranjerización de las mejores empresas nacionales aporten los recursos para sostener –sólo temporalmente– el andamiaje económico del reformismo de primera, segunda o tercera generación; mientras las estructuras sociales y el prestigio de la democracia siguen derrumbándose.[268]

El predominio neoliberal ha tenido un fuerte impacto en la disciplina de la administración y las políticas públicas, muy especialmente en torno a los procesos de ajuste estructural de la región. La discusión sobre el papel del *Estado* y la administración ha ido variando en cada etapa histórica.[269] En los años de posguerra, en que la intervención estatal tenía una fuerte

266 Paramio, Ludolfo. *"Reforma política y Reforma de Estado", op. cit.*, pp. 5-6.
267 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana, op. cit.*, p. 25. Las reformas de primera generación fueron exitosas en cuanto a corregir el desequilibrio de precios, el desequilibrio fiscal y el endeudamiento externo, que plagaron a las economías latinoamericanas en la década de 1980, pero fueron y son en la generalidad de los casos un fracaso notorio en satisfacer demandas populares básicas; alentar el crecimiento, el empleo, la equidad distributiva, fortalecer la democracia social –no sólo la democracia política– o aprovechar a cabalidad la abolición de fronteras en el mundo.
268 *Ibíd.*, p. 34.
269 Thwaites Rey, Mabel. "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, núm. 41,

presencia en la vida social y era valorada positivamente, el eje pasaba por cómo hacer más eficaz y efectiva la tarea laboral de las agencias públicas encargadas de proveer bienes y servicios a la sociedad. La discusión se centraba en determinar si la acción estatal y sus modificaciones obedecían a un plan global previamente definido, o eran el producto de arreglos puntuales y sucesivos, acotados por los márgenes que a la dinámica estatal le imponían los distintos actores sociales. El debate sobre los límites y posibilidades de la planificación centralizada de la labor gubernamental *versus* la reacción incremental y azarosa a las distintas demandas planteadas a diario por la sociedad, sesgaron fuertemente las discusiones académicas y políticas entre las décadas de 1950 y 1970. En ambas posturas, sin embargo lo que se priorizaba, más allá de las valoraciones que se hicieron sobre el papel del *Estado* y del mercado en la definición del rumbo social, era el modo de hacer más eficiente y oportuna la intervención estatal, cuya legitimidad no era cuestionada.

En la década de 1980 y ya de modo pleno en la década de 1990, el enfoque de buena parte de la literatura administrativa y política cambió al compás de la crisis del modelo interventor-benefactor y la emergencia del neoliberalismo. Las reformas de primera generación, ensayadas en la década de 1990, partieron de la premisa de que éstas no sólo eran inevitables en esa coyuntura histórica, sino deseables por sí mismas. La visión que logró hegemonizar por más de una década las prácticas y los debates, sostuvo que las políticas de ajuste estructural, que incluyeron como instrumentos centrales la privatización, desmonopolización, descentralización y desregulación, servirían para que el Estado se desprendiera de actividades onerosas y ejecutadas de manera ineficiente y, de este modo, liberara recursos a la capacidad creadora de los actores privados.

La primera estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del *Estado* y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional. La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobretodo, mayor democratización del juego político-electoral. La segunda tendencia fue llamada por los estudios del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia destaca la reducción de la maquinaria pública,

2008, p. 8.

las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos y las reformulaciones del proceso presupuestario.[270]

Aunque la primera ronda de reformas haya sido positiva y relevante en algunos aspectos, como en la racionalización presupuestaria y en la introducción de técnicas de eficiencia, ella contenía cuatro problemas.[271] El primero fue una visión meramente economicista de la gestión pública, sin que se percibiera la necesidad de producir un nuevo modelo de desarrollo que debiera enfatizar la ciudadanía social. El segundo fue la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado, un modelo neoliberal que resultaría equivocado en cualquier parte del planeta, pero aún peor para una región marcada por las desigualdades sociales. El tercer problema fue la transferencia de un prototipo único de aparato estatal, en circunstancias de que la región es altamente heterogénea. Finalmente, se descuidó el mejoramiento de la gestión pública en términos de democratización y efectividad.

Las reformas de "primera generación" tenían como propósito reducir el tamaño del Estado, abandonar políticas económicas proteccionistas, aumentar la eficiencia del sistema económico y lograr la estabilización macroeconómica, aunque tuviera impactos negativos en el esquema bienestarista, por lo que provocaron un efecto "perverso" en las condiciones de vida de los ciudadanos.[272] Las reformas de primera generación generalmente se han implementado en situaciones de crisis financiera y económica. En ese momento, no fue necesario convencer a la sociedad y a los actores involucrados de los supuestos beneficios de tomar acciones para eliminar la alta inflación, las continuas devaluaciones y las altas e inestables tasas de interés. Fueron presentadas como la única salida para enfrentar los problemas económico-financieros, aunque en realidad existían otras vías para superar dicha crisis.

La denominada "primer generación de reformas" que se impuso mediante recursos políticos, económicos e ideológicos, no fue inocua en términos de distribución del poder social. Porque en reemplazo del demonizado *Estado* no se produjo una apropiación democrática por parte de la sociedad de las funciones "cedidas", sino la captura de amplias porciones del sector público por los grupos económicos más concentrados, locales y transnacionales, sin siquiera la contrapartida de un resguardo de control público de potencia superior o equivalente al poder

270 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. CLAD, República Dominicana, 2010, p. 6.
271 *Ibíd*., p. 7.
272 Samaniego Breach, Ricardo. "Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001". En *Conferencia IBERGOP*, México, ITAM, 3-4 de diciembre de 2001.

transferido. Un ejemplo claro de esta disparidad lo constituye la debilidad estructural de las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados para garantizar prestaciones universales, de calidad y a precios razonables al conjunto de la sociedad.[273]

En esta etapa se decidió seguir una secuencia que comenzaba por redefinir *el papel del Estado,* continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de la dotación de personal, consecuente con las dos decisiones previas. La reconversión neoliberal de las décadas de 1970 y 1980, partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del *Estado*, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban el aparato estatal. La solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo *Estado* por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.[274]

Los actores involucrados en esta etapa de la *Reforma del Estado*, principalmente eran individuos identificables. Incluyen al Presidente de la República, los miembros del gabinete económico, el presidente del partido político en el poder, los principales líderes empresariales y sindicales, y el dirigente del *Banco Central*. Eran un pequeño grupo de individuos deseosos de estabilizar la economía y cuyos intereses con respecto a las acciones de reformas eran relativamente homogéneos. Sus instrumentos eran: austeridad presupuestaria; aumentos impositivos y de tarifas públicas; liberalización del comercio; atracción de inversión extranjera; desreglamentación y privatización de empresas públicas; así como un gradual desmantelamiento de la seguridad social.

El éxito de las reformas de primera generación –de acuerdo a sus defensores– puede evaluarse mediante el análisis relativamente preciso del comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos: crecimiento del producto interno bruto y el empleo, reducción de la inflación y las tasas de interés, participación de las exportaciones en la actividad económica e indicadores de equilibrio presupuestal. Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la "etapa fácil" de la *Reforma del Estado*. Comprometieron un activo liderazgo del Poder Ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el

273 Thwaites Rey, Mabel. *"¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?"*, *op. cit.*, p. 9.
274 Oszlak, Oscar. "De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado". En revista *Nueva Sociedad*. Venezuela, No. 160, 1999, p. 4.

proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores que en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso.[275]

Aunque los resultados tuvieran repercusiones en otros campos. El problema de la pobreza cobra una mayor dimensión ante las repercusiones de estas reformas de primera generación en la población más vulnerable. Al disminuir el crecimiento económico, los empleos que se generaron no fueron los suficientes y el poder adquisitivo de los trabajadores disminuyó. Al mismo tiempo, se afectaron los sistemas de seguridad social al buscar su rentabilidad económica, más que evaluar su contribución a la justicia social. Nuevamente vuelve a plantearse la necesidad de contar con un sistema de seguridad social fuerte y sostenida.

Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al *Estado*, no necesariamente mejorarlo. Menos *Estado* no significa comprimir su estricta dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del *Estado* fue postergada para una segunda etapa. El objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llanamente, o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales. En cambio, las reformas pre-80s tendieron, más bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como, aparentemente se intenta ahora con las reformas de segunda generación.[276]

En los años recientes, las reformas del *Estado* y las políticas de democratización han corrido por vías paralelas. Las reformas de "primera generación" no consideraron las implicaciones de un orden democrático y, a la inversa, los procesos de democratización no contemplaron el nuevo papel del *Estado*. Probablemente esta situación haya contribuido a la distancia entre los ciudadanos y su Estado, por ello, una reconceptualización del Estado implica igualmente una nueva noción de ciudadanía.[277]

Ya han sido realizadas las reformas fáciles de la primera generación y se encuentran en curso las más difíciles de segunda generación: nuevos mecanismos de regulación y promoción

275 Naím, Moisés. "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma". En Revista *Occidental, Estudios Latinoamericanos*. México, Núm. 2, 1995, p. 20.
276 Oszlak, Oscar. *"De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado", op. cit.*, p. 2.
277 Lechner, Norbert. "El Estado en el contexto de la modernidad". En Lechner, Norbert; Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México, IIS-Plaza y Valdés, 1999, p. 53.

de los mercados, calificación laboral para empleos típicos de una "sociedad de conocimiento", articulación de las políticas sociales de equidad con el manejo macroeconómico, control de calidad de los servicios públicos, entre otros. Tales medidas sectoriales todavía pecan de cierto "economicismo". Más grave es otro hecho: a falta de una concepción de las funciones del *Estado*, faltan criterios para proyectar el rumbo de las reformas y seleccionar las políticas prioritarias. Las medidas aparecen entonces más o menos arbitrarias, respondiendo más a la "fuerza de las cosas" que a una reflexión del nuevo contexto.[278]

Hoy, en el campo de las transformaciones del *Estado*, se hace referencia a "segundas reformas" o de "reformas de segunda generación". Con ello se alude implícitamente a una etapa previa –la de "primera generación"– de la que sería su correlato, continuación o culminación. La referencia también recorta un periodo histórico en el que parecería que nada existió antes de la "primera reforma", ni nada será necesario después de la "segunda", ya que de "terceras" no se habla. Por otra parte, la alusión pretende establecer una secuencia inevitable, que sólo se explica por una suerte de determinismo histórico, según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predeterminado.[279]

Tras el ajuste estructural y sus justificaciones, el debate se desplazó hacia la "segunda generación de reformas", que refiere a la modernización y calidad de la gestión pública. Aparecieron así toda clase de manuales diseñados para su implementación universal y se recomendaron recetas ingeniosas o en línea con el sentido común dominante, copiadas de los paradigmas de la gestión privada, considerada "genéticamente" superior. El auge mundial, durante la década de 1990, de las teorías del *New Public Management* (NPM), de la *Reinvención del Gobierno* o del *Paradigma Posburocrático*, –todas basadas en introducir en el sector público criterios de mercado– es un ejemplo de la apelación a instrumentos que, expuestos como propios de la "neutralidad" tecnocrática se fundamentan en concepciones de un fuerte anclaje ideológico y político.[280]

En adición al objetivo de preservar lo alcanzado por las reformas de la primera generación, las reformas de "segunda generación" deben procurar crear instituciones y organizaciones capaces de asegurar la continuidad de las reformas, con el enorme reto de mejorar la distribución de la riqueza y disminuir la deuda social de la pobreza.[281] A partir de las limitaciones de

278 *Ibíd.*, p. 39.
279 Oszlak, Oscar. *"De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado", op. cit.*, p. 1.
280 Thwaites Rey, Mabel. *"¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?", op. cit.*, p. 9.
281 Samaniego Breach, Ricardo. *"Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para*

las reformas de cambio estructural en términos de eficiencia y equidad, surge la necesidad de complementarlas con otro conjunto de reformas que asegure el desarrollo y el funcionamiento eficaz del Estado a través de reglas claras y transparentes. El reconocimiento implícito que las reformas de la primera generación son condiciones necesarias, pero insuficientes, para alcanzar el desarrollo, dio origen a una segunda generación de reformas.[282]

Las reformas de segunda generación se han implementado cuando se ha alcanzado ya la estabilización de la economía y se reanuda el crecimiento. El ánimo y cohesión social ante el éxito de los primeros esfuerzos de reforma, son propicios para emprender acciones para consolidar lo alcanzado y tratar de resolver la agenda pendiente de la Reforma del Estado. Entre los puntos a destacar se encuentran: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico; fortalecer la democracia y mejorar la gobernanza; un combate decisivo a la pobreza y mejores condiciones para los esquemas de seguridad social.

Las reformas de segunda generación implicaban una novedad radical: se dejaba de pensar únicamente en los mercados, en liberarlos de interferencias y distorsiones, para reflexionar sobre el contexto en el que pueden operar eficientemente los mercados. Se dejaba de considerar a los mercados como fenómenos naturales y que se autorregulan de forma espontánea, y se redescubría el hecho –históricamente evidente– de que los mercados, que consideramos un ejemplo de eficiencia, son fruto de un largo proceso histórico que ha creado las instituciones sociales que permiten su eficiencia.[283]

Los actores involucrados en las reformas de segunda generación son miembros muy diversos de la sociedad en general y de la *Administración Pública*.[284] Son heterogéneos en sus intereses económicos, difícilmente identificables en lo personal y sus acciones y reacciones se encuentran atomizadas. Entre los nuevos actores de la segunda generación se encuentran: el Congreso, los miembros de los sindicatos, los empresarios y banqueros en general, los integrantes de los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

*el caso de México, 1982-2001", op. cit.*, 3.

282 Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony. "Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México". En *Conferencia IBERGOP*, México, ITAM, 3-4 de diciembre de 2001.

283 Paramio, Ludolfo. *"Reforma política y Reforma de Estado", op. cit.*, p. 6.

284 Samaniego Breach, Ricardo. "*Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001", op. cit.*, 4.

De esta manera, la *Reforma del Estado* es uno de los objetivos políticos centrales y funciona como elemento de cohesión. Por esta razón, la discusión gira en torno al papel y la forma en el que el Estado debe implicarse en el desarrollo del país, proveyendo marcos regulatorios e institucionales y atendiendo a las áreas donde los mecanismos de mercado presentan deficiencias. Ello implica crear instituciones que contribuyan a evitar el menoscabo de los beneficios de las primeras reformas.[285] Las reformas de segunda generación descubren las fallas del mercado, por lo que deben tender a fortalecer las capacidades del Estado.

En el caso de las reformas de segunda generación es considerablemente más complejo evaluar los resultados. Se deben considerar aspectos como: 1) hasta qué punto ha sido la estrategia seguida capaz de reorientar la capacidad técnica y gerencial de la *Administración Pública* para convertirla en un agente promotor de la innovación; 2) cuáles han sido los resultados de la creación de nuevas reglas e instituciones; 3) qué tan eficaces han sido las políticas públicas para fomentar una mayor participación privada en la provisión de servicios e infraestructura; 4) hasta qué punto se han podido crear y fortalecer las organizaciones capaces de apoyar el marco regulatorio y la nueva orientación de las políticas; y 5) cuáles son los desafíos pendientes, y en su caso, la forma de emprender nuevas reformas y consolidar los avances.

Hoy la reforma ha pasado a ser una condicionalidad del financiamiento externo y esto opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal. No sólo como exigencia de disciplina fiscal y de cumplimiento de metas de reforma, sino también como fuente casi excluyente de los recursos disponibles para llevar a cabo los cambios. Además, no sólo existe ahora una opinión pública más sensibilizada al discurso de la reforma sino que este discurso se ha uniformado, reduciendo el debate a la índole de los instrumentos de cambio a emplear, más que a la necesidad del cambio mismo.[286]

> Pese a estas coincidencias, no parece existir consenso acerca de los contenidos y alcances de las reformas estatales de segunda generación. Ello también ocurrió con la primera oleada de reformas. Tanto las normas que dictan los gobiernos como las declaraciones públicas de sus representantes, introducen un alto grado de ambigüedad en esa materia. Parte de la dificultad deriva del hecho que la Reforma del Estado, en cierto sentido, puede ser vista

285 Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony. *"Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México", op. cit.*, p. 12.
286 Oszlak, Oscar. *"De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado", op. cit.*, p. 5.

> como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social. También resulta difícil separar la Reforma del Estado de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal.[287]

Para Naím (1995) los instrumentos típicos de esta etapa incluyen: la reforma de legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración del gobierno, especialmente ministerios de índole social; la renovación del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias; la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones "complejas"; el desarrollo de capacidades de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal. No obstante, la experiencia ha permitido comprobar que los objetivos y contenidos de la segunda reforma difieren de contexto en contexto y dependen, a menudo, del alcance que hayan tenido las primeras reformas.[288]

En las reformas de segunda generación, el objetivo es reducir al mínimo el tamaño de los Estados, apartarlos de los asuntos económicos y dejar al mercado hacer su trabajo, ya que éste fue concebido como el instrumento que conduciría a las sociedad por las sendas de la prosperidad, vía la racionalización de la asignación de recursos y el establecimiento de los equilibrios económicos y de condiciones de pleno empleo. Los resultados de este segundo conjunto de reformas no se hicieron esperar: resultaron visiblemente desastrosos. De alguna manera, esto aceleró el caos incipiente en muchos de los países, amenazando llevarse por delante los sistemas de controles sociales del viejo orden que aún se mantenían funcionando.[289]

Los gobiernos latinoamericanos han recorrido un largo camino en la dirección de la reforma de las políticas. Sin embargo, la primera etapa del cambio de políticas orientadas a enfrentar la crisis se centró en lo macroeconómico y en el ajuste de la balanza de pagos, así como en la reestructuración de incentivos y de precios relativos. Con la excepción de la privatización, estas reformas tempranas no enfocaron verdaderamente los aspectos institucionales. Igualmente, muchas de las reformas fueron administrativamente, aunque políticamente fáciles. La estabilización y el ajuste estructural pudieron iniciarse a partir de un número relativamente pequeño de responsables de la elaboración de políticas, a menudo trabajando en equipos organizados

287 *Ibíd.*, p. 1.
288 Naím, Moisés. *"Latinoamérica: la segunda fase de la reforma", op. cit.*, p. 21.
289 Castillo Quintanilla, Rolando. "Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la Reforma del Estado y de la interculturalidad". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, Núm. 38, 2007, p. 2.

por fuera de los canales burocráticos rutinarios. Estas reformas no requieren de un alto nivel de capacidad organizacional sostenida y de gran escala de implementación. La segunda etapa de la Reforma del Estado está probando ser bastante diferente. Las instituciones están comenzando a ser reformadas, construidas o reconstruidas, en parte en razón de que los desafíos de las políticas actuales son mucho más intensivos en el uso de los recursos administrativos, y en parte para consolidar aquellos cambios de políticas que pudieron hacerse.[290]

Las reformas de segunda generación tendrían como objetivo: mantener la estabilidad macroeconómica; conservar el alto crecimiento y el nivel de empleo; reducir la pobreza; mejorar las condiciones sociales; aumentar la competitividad de la economía; consolidar la apertura comercial y lograr el mejoramiento del medio ambiente (desarrollo sustentable). Para ello los instrumentos más importantes serán: reforma económica, que incluye varias reformas, la hacendaria, la energética, reforma a la petroquímica básica; reforma comercial y de mayor capacidad reguladora; reforma social mediante una mejor política social distributiva, una reforma a la seguridad social, así como una reforma laboral; reforma política mediante el fortalecimiento del *Estado de Derecho*, reestructuración de las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales, así como la reforma indígena; y la reforma administrativa mediante la instauración del servicio civil de carrera y el combate a la corrupción.

> Las reformas de segunda generación se basan en los siguientes instrumentos que, para su éxito, deben acompañarse de una buena dosis de gobernabilidad: reestructuración de la Administración Pública; de las Secretarías del área social; de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno; mejoramiento de la recaudación fiscal y la capacidad regulatoria del Estado; reforma laboral, del servicio civil y del Poder Judicial; modernización legislativa, privatización y/o participación privada en servicios y empresas estatales estratégicas.[291]

Derivado de las reformas de segunda generación también existía la reforma de la administración pública para profesionarla y dotarla de gestores de la más alta cualificación. Esta reforma llevaba aparejada la creación de una cultura, basada en criterios redistributivos razonables, que permitieran alejar el riesgo de corrupción. Y sin duda era muy positivo que se redescubriera el papel de

290 Haggard, Stephan. *"La Reforma del Estado en América Latina", op. cit.*, p. 1.
291 Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony. *"Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México", op. cit.*, p. 12.

la administración pública y de los bienes públicos tan esenciales como la seguridad o la justicia, para el buen funcionamiento de los mercados. Se producía el giro desde una visión minimalista del Estado, relegado a un papel secundario respecto de los mercados, hacia una visión más realista del papel como regulador y organizador social.[292]

Como se puede observar, la agenda amplia del campo de los sectores a reformar requiere la incorporación de demandas e intereses de los diferentes grupos involucrados y de los partidos políticos. De esta manera, a diferencia de las reformas de la primera generación –donde un grupo relativamente reducido dentro del Poder Ejecutivo las llevó a cabo– el número de actores para realizar las reformas de la segunda generación es mayor, debido a que se requiere la participación de los tres poderes, los tres órdenes de gobierno y la sociedad organizada.

Adicionalmente, la ingeniería institucional cobra un nuevo sentido ante la necesidad de fortalecer las instituciones existentes y crear nuevas para lograr los resultados esperados. Esta implementación genera complicaciones, ya que en contraste a las reformas de la primera ola, en esta segunda etapa no existen desarrollos teóricos probados ni experiencias comparadas que permitan prever los resultados. Por tanto, cada país tendrá que diseñar e instrumentar sus propias reformas de acuerdo a sus circunstancias.

Para quienes suponen que existen dos momentos, etapas o "generaciones" en la *Reforma del Estado*, Oszlak (1999) señala tres premisas contrastantes. La primera premisa consiste en suponer que la preocupación por la reforma surgió recién a partir de la década de 1980, impulsada por las políticas de Thatcher y Reagan, que marcaron un camino y ganaron rápida aceptación en otros contextos. Otra premisa insinúa que la secuencia "primera-segunda" reformas representa un modelo a seguir, que por otra parte predomina en la mayoría de las experiencias mundiales, lo cual reafirmaría su intrínseca legitimidad. Y una tercera premisa induciría a pensar que, de completarse exitosamente la secuencia, el Estado habrá adquirido atributos institucionales que lo conviertan en un genuino exponente del tal mentado y utópico "Estado necesario".[293]

Ahora aparecen las "reformas de tercera generación", al que más bien le cabría la denominación de "rectificación", porque el mismo ha implicado volver hacia atrás con el propósito de cerrar algunos de los problemas no resueltos o por primera vez abiertos en el *Estado* como efecto de la segunda generación de reformas. Se comprendió entonces que el *Estado* no puede

292 Paramio, Ludolfo. *"Reforma política y Reforma de Estado", op. cit.*, pp. 6-7.
293 Oszlak, Oscar. "De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado", *op. cit.*, p. 1.

ser reducido o eliminado por decreto. Al mismo tiempo que se refuerzan algunas funciones del Estado, se dedican varias líneas principales de este plan a resarcir algunos de los daños infligidos en el cuerpo social de los países.[294]

Para Cordera (2012) en México la generación de reformas tuvieron avances y retrocesos. La primera generación de reformas, buscó redimensionar el sector público y revisar a fondo el papel del *Estado* en la economía, así como redefinir las relaciones comerciales y financieras con el exterior.[295] En conjunto, estas reformas constituyeron una drástica reforma económica del Estado. En este enorme error de cálculo y de concepto del papel del *Estado* y las capacidades privadas, radica el núcleo principal de la explicación de por qué la economía no ha sido capaz de aprovechar eficientemente y a fondo las ventajas de la apertura y de nuestra geoeconomía.

La segunda generación de reformas, apuntó a los tejidos políticos del *Estado* posrevolucionario y pretendió reconvertirlo como una democracia representativa capaz de recoger la pluralidad social e ideológica y dar un cauce eficaz a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder. Sin embargo, con la alternancia presidencial consumada en el año 2000 con la victoria del presidente Fox y la derrota del PRI, la conjunción virtuosa entre ambas reformas se puso a prueba y es, hasta la fecha, una asignatura pendiente.

### 1.8 La *Reforma del Estado* sin adjetivos

Parafraseando a Enrique Krauze, México requiere de una *Reforma del Estado sin adjetivos*. Más que cuestionar al Estado con sus diferentes adjetivos; interventor, benefactor, empresarial, corporativo, promotor, regulador o neoliberal, se requiere revalorar a la *Reforma del Estado* fuera de cualquier calificativo y en la búsqueda de la naturaleza primogénita estatal. No obstante, que el debate en torno a la Reforma del Estado se encuentra inmerso en un entorno ideológico y profundamente dirigido a la cuestión de la intervención del Estado, tanto estatistas como antiestatistas, no se han percatado que al fin de cuentas lo que será reformado es el *Estado sin adjetivos*.

La *Reforma del Estado* debe estar guiada –primero y principalmente– hacia la redefinición de las fronteras entre la actividad pública y privada, limitando el alcance de la

294 Liriano Arias, José Bienvenido. "Precisiones sobre la sociedad del conocimiento y la Reforma del Estado". En *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 2007, p. 2.
295 Cordera, Rolando. "La falsa promesa de las reformas estructurales". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años.* México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 145.

intervención estatal. Una vez establecido el rol apropiado del Estado en cada esfera de actividad, el tamaño y composición de su aparato debe ser reducido en consonancia. Por último, dado que un sector público que se encoge requiere menos personal y al final de la estrategia de reforma debe ser la de prescindir del personal.[296]

Aunque debe tomarse en cuenta que muchos de los programas de *Reforma del Estado* encarados en América Latina, al estar sesgados por un lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión.[297] El adelgazamiento incontrolado de las plantillas de personal ha agravado en muchas partes el clásico síndrome "sobre/falta" (sobreabundancia de personal no calificado y ausencia de funcionarios en cargos críticos). A su vez, las reducciones producidas durante los últimos años en los presupuestos ejecutados han afectado especialmente a las inversiones y gastos de funcionamiento. Esto significa que los agentes estatales disponen cada vez de una menor o más deteriorada infraestructura física (inmuebles, vehículos, maquinarias, equipos, instalaciones) y de menos recursos para cumplir con sus funciones cotidianas. Comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para orientar la *Reforma del Estado*. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en detrimento de la calidad del *Estado*.

El *Estado*, como institución característica que monopoliza el uso legítimo de la violencia, es producto de las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales de cada nación. No es posible reformar a todos los Estados, como si tuvieran el mismo nivel de desarrollo y diversificación de industrialización y tecnologías; las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general para cada país, ya que las estructuras industria-campo son diferentes y sobre todo, que la expansión de la intervención estatal fue producto de la incapacidad del mercado de generar por sí mismo, crecimiento económico y bienestar social.

Una verdadera *Reforma del Estado* debe revalorar los resultados, avances y retrocesos de la histórica intervención estatal, así como aquellas condiciones que le han impedido un adecuado desarrollo integral. *Estado* y mercado deben de compatibilizar sus políticas y objetivos, de tal manera que mientras uno de los elementos incentive el crecimiento y el empleo, el otro

296 Oszlak, Oscar. *"La Reforma del Estado: El día después", op. cit.*, p. 107.
297 *Ibíd.*, p. 108.

lo apoye y lo consolide. Las fallas del mercado fueron estudiadas por un largo tiempo, ahora las fallas del Estado siguen siendo objeto de un profundo análisis. La *Reforma del Estado* debe incluir esta temática en su agenda.

La memoria histórica del crecimiento y diversificación del Estado a veces se olvida; no fue el Estado el culpable del incipiente desarrollo del mercado, éste creó al mercado, con políticas flexibles, subsidios, incentivos fiscales, insumos baratos y adecuados y un conjunto de políticas para fomentar su crecimiento. La *Reforma del Estado* no puede partir del principio de que todo lo que fue producto del *Estado* estuvo mal realizado. La nueva delimitación de lo público y lo privado en la *Reforma del Estado*, debe considerar que aún con las fallas estatales, en la mayoría de los casos prevaleció el interés general sobre los intereses particulares de unos cuantos. Para el neoliberalismo en la práctica ocurre lo contrario; el interés particular prevalece sobre el interés de la mayoría. La *Reforma del Estado* debe situarse por encima del debate ideológico, que por otra parte es entendible y deseable, pero que en los hechos, impide una concepción más democrática, participativa y nacionalista en torno al tema.

Las reformas económicas, sociales y políticas han sido tema que ha cobrado un gran interés en México dentro del marco de la *Reforma del Estado*. Existe un consenso en la necesidad de varias reformas, pero hay importantes razones para reconocer que algunas pueden ser "insuficientes", "injustas" o "insostenibles". Un principio para juzgar el alcance de las reformas es admitir que éstas no garantizan por sí mismas la reactivación de los mercados ni el crecimiento, aunque sí pueden contribuir a ello, al cumplir un papel regulador cada vez más creíble y eficiente. Es decir, las reformas pueden llevar a marcos regulatorios que induzcan a un mejor desempeño de los agentes del mercado y, al mismo tiempo, que los protejan de abusos del poder de mercado con externalidades negativas. Así, un objetivo central de las reformas estructurales sería mejorar la regulación de los mercados para que funcionen eficientemente, así como mejorar el aparato productivo, elevando el bienestar económico de la sociedad. Pero también podrían basarse en diseños distorsionados con impactos adversos en el bienestar socioeconómico.[298]

La *Reforma del Estado en México* ha sido vista como parte de un gran acuerdo entre políticos. Si así fuera, tendría importancia; pero en realidad es más que eso. La *Reforma del Estado* consiste en redefinir la organización y el funcionamiento de algunos órganos

298 Mercado García, Alfonso y Romero, José A. "Introducción". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 11.

del poder para hacerlos congruentes con el interés democrático de la sociedad. Merced a un proceso de cambio que se operó a lo largo de varios lustros y que tuvo como eje sucesivas reformas políticas, concernidas con los sistemas electoral y representativo, se fueron estableciendo las bases para que la sociedad contara con instituciones democráticas para expresar sus predilecciones y sus decisiones políticas. Pero esos patrones democráticos que se viven por la sociedad no se reflejan aún en la organización ni en el funcionamiento de las instituciones políticas.[299]

El caso mexicano es un ejemplo de reforma para limitar el papel del *Estado* en la economía impuesta desde arriba con poca participación social. La manera en que se llevó a cabo la *Reforma de Estado* –desde arriba y haciendo uso de las amplias facultades discrecionales del Ejecutivo– ha limitado su institucionalización. La reforma de Estado no ha venido aparejada con el desarrollo de mecanismos institucionales que limiten el poder discrecional del Ejecutivo mexicano y que permitan mayor estabilidad a las nuevas reglas del juego, como sería de esperar según la lógica que anima una reforma económica destinada a dar más certidumbre a los inversionistas privados. Sin embargo, lo que se ha reducido significativamente es la participación del *Estado* en la economía, por lo que se ha incrementado el poder estructural de los empresarios.[300]

En México las reformas se han encaminado a fortalecer casi en exclusiva los derechos económicos individuales de nacionales y extranjeros, así como a liberalizar y desregular a la economía.[301] Más específicamente, los cambios se han centrado en crear las instituciones estabilizadoras de los mercados abiertos (libre comercio, banco central independiente, equilibrio fiscal, finanzas desreguladas, fortalecimiento del *Estado* vía el de los derechos de propiedad y de la protección a los acreedores). En contraste, poco se ha avanzado en perfeccionar los sistemas de regulación de los mercados que concilien el desorden y los abusos de las formaciones monopólicas u oligopólicas nacionales y extranjeras, que cuiden de la competencia, proteja a los consumidores, resguarden márgenes de soberanía. Menos aún se ha avanzado en vigorizar

299 Valadés, Diego. "Seguridad y Reforma del Estado". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 103.

300 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma"*, *op. cit.*, p. 151.

301 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, p. 17. En el periodo de transición de políticas e instituciones es obligado crear mezclas de acciones innovadoras, de mecanismos ortodoxos y heterodoxos que permitan al país acomodarse y obtener beneficio de la realidad el mundo globalizado. No hay diseños únicos y superiores que no estén cimentados en la realidad histórica e institucional de cada país.

los derechos colectivos o el cuidado de la microeconomía frente al cambio, con redes de seguridad social fortalecidas, con políticas industriales adaptativas, o con estrategias de empleo. Estas últimas tareas desempeñan una función insustituible en vertebrar, equilibrar, sociedad política y economía.

Lo que establece Oszlak (1999) en el caso argentino, también es aplicable al caso mexicano. La primera fase de la *Reforma del Estado* significó, también una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.[302]

Por su parte, Kliksberg (1991) sostiene que para llegar a una *Reforma del Estado*, sería deseable implementar cinco estrategias de cambio.[303] En primer término, es necesario pasar definitivamente de la visión reduccionista tradicional de la Reforma del Estado que la percibe, como un problema exclusivamente técnico y básicamente jurídico-administrativo, a otra visión más amplia y elaborada. La *Reforma del Estado* implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad.

Un segundo aspecto significativo, es que la experiencia ha señalado restricciones y dificultades que implican la elección de metodologías de reforma de orientación "totalista". Los intentos en América Latina de abrir un amplio frente de reforma que procure metas de transformación en el conjunto del aparato público, han encontrado resistencias de gran envergadura, frente a las cuales los recursos "reformistas", siempre limitados, han tendido a atomizarse y esterilizarse. Los resultados parecen más promisorios en el empleo de estrategias selectivas que identifiquen "cuellos de botella", nudos estratégicos, cuya modificación puede significar impactos multiplicadores en escala considerable.

En tercer lugar, la experiencia indica una clara superioridad de las estrategias basadas en la concertación sobre las estrategias verticales tradicionales. Un estudio especial encomendado por el gobierno de Francia a una Comisión presidida por Michel Crozier (1992) que

302 Oszlak, Oscar. *"De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado", op. cit.*, p. 8.

303 Kliksberg, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En // *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 29-30 de julio de 1991, pp. 29-30.

examinó las reformas del *Estado* practicadas recientemente en los Estados Unidos, Japón y Suecia, señala que en tanto la estrategia únicamente técnica llevada a cabo por Estados Unidos, encontró dificultades serias al no haber movilizado bases políticas de apoyo para las reformas y al practicar de hecho diversos órdenes de reduccionismos; la estrategia utilizada por Japón, que desenvolvió un amplio proceso de concertación entre múltiples factores sociales para llegar a delimitar cuál debía ser la agenda de la reforma, cuáles eran los problemas fundamentales a abordar, tuvo resultados mucho más significativos.[304]

En cuarto término, se requiere variar las estrategias tradicionales en cuanto al núcleo orientador y promotor de la reforma. Normalmente se han puesto en práctica estrategias de "torre de cristal" en las que se encomendó la planificación integral de la reforma a un núcleo central de composición profesional principalmente administrativo-jurídico que produciría propuestas técnicas y normativas. La *Reforma del Estado* necesita por esencia de una retroalimentación continua de la realidad, que sólo puede provenir de una inserción en el campo mismo, fuera de toda visión tecnocrática. Por último, la necesidad de que el conjunto del esfuerzo reformista esté presidido por una política pública de transformación del Estado. Junto a las políticas públicas en marcha en las diferentes áreas específicas de acción estatal, se requiere que lo relativo a este campo, asuma formas orgánicas de política pública con objetivos delimitados de corto, mediano y largo plazo, estrategias, tácticas, programas y proyectos que los ejecuten.

> La nueva agenda del rediseño del Estado planteada, involucra al mismo tiempo que en el plano gerencial, pasar de la administración al management, en el campo plano más amplio de la reforma, pasar de la reforma administrativa a la Reforma del Estado.[305]

Existen todavía suficientes criterios en debate a la *Reforma del Estado* y en particular, al *Estado* reformado. Los capítulos posteriores, pretenden polemizar y determinar los avances, los

304 Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1992. Crozier describe la importancia del enfoque consensual. Contra la imagen cultural que por lo general se da, el consenso no sólo es previo a la reforma, es un primer objetivo indispensable al que se le da toda la atención y el cuidado necesario. Se enfocan los problemas porque con la percepción común que de ellos se tiene se elabora dicho consenso. De ahí la importancia del sistema de comisiones. *Ibíd*., p. 17.

305 Kliksberg, Bernardo. *"Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa"*, op. cit., p. 30.

retrocesos y los resultados alcanzados, no sólo en el caso de México, sino de algunos países socialistas de mercado y ex-socialistas.

La cuestión del *Estado* no es meramente "técnica", sino profundamente política. Los aspectos técnicos, que involucran saberes especializados para definir los mejores medios para conseguir determinados fines, son muy importantes. Pero de ninguna manera pueden suplantar las opciones políticas en tanto expresión de voluntades e intereses. El problema es que toda solución "técnica" diseñada con racionalidad supuestamente "neutra", entraña valoraciones profundas sobre lo que se considera como bueno –fin deseado– para la sociedad, aunque no se las explicite. Entonces, no se trata de poner sobre la mesa una suerte de recetario de instrumentos técnicos, sino de definir los objetivos comunes de manera democrática y con consenso popular amplio y activo, y en función de tales metas, desplegar los mecanismos –técnicos y políticos–más apropiados para concretarlas.[306]

El *rediseño del Estado* no es sólo, ni principalmente, una cuestión técnica. La investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables. Más que técnico, el problema a resolver es político, aun cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles.[307]

La experiencia transicional mexicana de las últimas tres décadas, apegadas a la ortodoxia importada, está repleta de lagunas y errores, mientras son escasos los aciertos. Reformas sesgadas y cambio institucional abrupto y desequilibrado, en vez de elevar la tasa sostenible de desarrollo de largo plazo, parecen haberla abatido a la mitad, de 6 a 3% anual en el último cuarto del siglo XX. Ni siquiera se han recogido las ventajas temporales de cerrar la brecha de la productividad en sectores de tecnología madura que nos separa de los Estados Unidos o Europa, como han hecho muchos otros países.[308]

En suma, para Ibarra (2011) el proceso de transición nacional está lejos de completarse y equilibrarse; ha quedado marcado por un crecimiento insuficiente, titubeante, insatisfactorio, con avances disparejos y retrocesos significativos, mayores desigualdades

306 Thwaites Rey, Mabel. *"¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?"*, *op. cit.*, p. 10.
307 Oszlak, Oscar. *"De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ Reforma del Estado"*, op. cit., p. 15.
308 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*, p. 18.

sociales y diferenciación extrema en los estilos de vida de los distintos segmentos de la población.[309] Estos son los retos de la próxima generación de reformas estructurales en México, las cuales deberán contribuir a la igualdad social, garantizar la salud y educación pública, el mejoramiento en el nivel de vida de los más desfavorecidos, acrecentar la calidad de la democracia, la eliminación de los monopolios públicos y privados, fortalecer la regulación estatal, así como atacar a la corrupción de forma efectiva en todas sus modalidades.

309 *Ibíd.*, p. 19.

## Segunda Parte: Implementación de la Reforma del Estado en México

La evolución política del pueblo mexicano, como diría Justo Sierra, ha estado marcada por la idea de progreso y la modernización, así como por la ingrata constatación de que para lograrlos no basta con adherirse a un sistema general de producción y distribución sociales, como el capitalista dentro del que el país ha vivido a lo largo de su vida independiente. Intercambios y formas de producción propias del capitalismo ha habido en el México de antaño, pero ello no significó que, de manera natural, a partir de estas configuraciones pudiera fincarse un desarrollo capaz de generar las fuerzas y los mecanismos que requiere su reproducción ampliada.[310]

La clasificación de las etapas de la *Reforma del Estado en México*, son variadas y extensas. Paoli (2003) divide en cuatro etapas este proceso: 1) de la Constitución de 1917 a los últimos gobiernos encabezados por militares (Cárdenas y Ávila Camacho) 1934-1946; 2) gobiernos civiles y "milagro mexicano" (1946-1964); 3) de la representación básica de las minorías en 1964, a la reforma política constitucional de 1996; y 4) alternancia en la Presidencia de la República y cambios requeridos para la consolidación democrática.[311] En esta investigación el propósito es analizar la Reforma del Estado desde 1982 con Miguel de la Madrid hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto en el 2014, por lo abarca treinta y dos años de reformas estructurales.

En la etapa del populismo, los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) con estilos distintos, buscaban solamente remediar las crisis económica y social, nunca pretendieron transformar el régimen heredado de la Revolución mexicana. Sin embargo, la serie de medidas que aplicaron para atacar los temas neurálgicos, introdujo nuevos

310 Cordera, Rolando. *"La falsa promesa de las reformas estructurales", op. cit.*, p. 131.
311 Paoli Bolio, Francisco. "Etapas de cambio de las instituciones políticas en el México contemporáneo". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo.* México, SEGOB, 2003, pp. 1-21.

actores y nuevas piezas en el tablero, perturbando el marco tradicional en el que se jugaba el destino de la nación. De hecho, los cambios de organización político-administrativos no sólo tienen efectos sobre las instituciones, también modifican las relaciones de fuerza, de poder y de autoridad entre los diferentes grupos que tomaban decisiones.[312]

La *Reforma del Estado en México* tiene su origen hacia finales de la década de los años de 1970. Bajo la presidencia de José Lópes Portillo (1976-1982) tuvieron lugar dos reformas fundamentales: una política y una administrativa. Con la crisis económica que tuvo lugar al final de su gestión, su sucesor, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), privilegío los cambios en materia económica en aras de recuperar la estabilidad financiera, por lo que su política consistió en crear condiciones estructurales para liberalizar la economía y llevar una apertura comercial. Bajo su gestión también hubo reformas al municipio, a la administración pública, a la justicia, una reforma político-electoral y otra al Distrito Federal.[313]

Cordero y Tello (1983) fueron de los primeros en definir este proceso como la disputa por la nación, entre dos proyectos: el neoliberal y el nacionalista. El proyecto elaborado por los patrones guardaba una estrecha afinidad con los esquemas de reestructuración capitalista que hoy promueven con insistencia las cúpulas económicas –y en algunos casos políticas– del capitalismo avanzado y que han recibido genéricamente el apelativo de neoliberales,[314] fue el que triunfó. Mientras que el proyecto nacionalista estaba ubicado por los planteamientos de los trabajadores organizados se ubicaban con toda legitimidad en la matriz estratégica de lo que puede denominarse un proyecto nacionalista de desarrollo, que en el caso de México tendría como inevitable punto de arranque la revitalización del discurso y de la trama jurídico-institucional a que dio lugar la Revolución mexicana y que recogió en lo esencial la *Constitución de 1917*.

En el caso de México, la visión neoliberal alcanzaría su culminación en una economía crecientemente integrada a la norteamericana, a la cual correspondería un esquema de estrecha y armónica solidaridad de la política del Estado mexicano con los Estados Unidos.[315] La tendencia de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana se detuvo a partir de 1982 para

312 Rousseau, Isabelle. "Las nuevas élites y su proyecto modernizador". En Servín, Elisa (coord.). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 245-246.
313 Escamilla Cadena, Alberto. "La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", *op. cit.*, p. 243.
314 Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *México la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI, 1983, p. 78.
315 *Ibíd.*, p. 81.

iniciar un proceso de transformación profunda. Los años que siguieron pasaron de una crisis económica con un grave costo social a una serie de reformas estructurales que si bien han marcado avances importantes, no fueron ni con mucho suficientes. El fin de 1994 marcó una nueva crisis que no sólo trastocó la estructura económica, sino que aceleró el cambio político y detuvo el proceso de reestructuración económica,[316] e impactó en el nivel de vida de la población mexicana.

Después de 1982 la economía dejó de crecer al mismo ritmo y no se ha recuperado hasta la fecha. Primero fue la crisis de la deuda latinoamericana de 1982 y el estancamiento económico de la década de 1980. Todavía estando en esta etapa, la economía comenzó un proceso de transformación estructural que prometía romper los obstáculos al crecimiento. Para 1994 se habían realizado varias reformas profundas que, no obstante, no cumplieron con las enormes expectativas con que se habían promocionado.[317]

Al gobierno de Miguel de la Madrid le tocó administrar las consecuencias de la nacionalización de la banca y del control de cambios, punto más alto en el conflicto con los empresarios durante el gobierno de José López Portillo. Estas dos medidas no permitieron, más que en el muy corto plazo, incrementar la capacidad del gobierno para controlar la crisis, como era la capacidad para disminuir la inflación, frenar la fuga de capitales y reducir el déficit público. La nacionalización de la banca, al elevar la desconfianza de los empresarios en el gobierno, dificultó aún más la ya complicada situación por la que atravesaba la economía mexicana. El control de cambios podía ayudar en la administración del *déficit* extremo de divisas, pero obstaculizaba la posibilidad de restablecer la certidumbre de los propietarios.[318]

Lo cierto es que durante los cinco años siguientes a la explosión de la crisis de la deuda externa, los sacrificios realizados por la población en términos de salarios reales decrecientes, en términos de menor producción por habitante y en materia de desempleo no fructificaron como se esperaba. Los esfuerzos del gobierno por reducir sus propios desequilibrios tampoco fueron retribuidos con el éxito que se esperaba. Si bien el *déficit* disminuyó en un inicio, para 1987 ya

316 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 182.
317 *Ibíd.*, p. 183.
318 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "El Estado mexicano después de su reforma". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 155.

estaba nuevamente en los mismos niveles que en 1982. El hecho es que entre 1983 y 1987 el producto real disminuyó en términos reales 0.03%, mientras que el PIB por habitante se contrajo 1.9%. El *déficit* del sector público se redujo por algunos años, pero después volvió a aumentar hasta quedarse en niveles similares a los de 1982. La inflación, que en 1982 llegó a casi 100%, para finales de 1987 registró un nivel de 131.8%, después de haber decrecido un poco en 1983 y 1984. La deuda externa continuó aumentando hasta llegar a 107,470 millones de dólares en 1987.[319]

El 1° de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid asume la Presidencia de un país sumido en una crisis económica sin precedentes. Tras varias décadas de crecimiento rápido y sostenido, en 1982 la economía experimenta una tasa de crecimiento negativo, una inflación cercana a 100%, una devaluación de 466% y un incremento de la deuda pública externa del orden de los 6,000 millones de dólares, la deuda externa total se ubicaba en 84,000 millones de dólares (89.9% del PNB) y su servicio absorbía 43.6% del valor total de las exportaciones. En 1981 toca su fin a una historia de déficit públicos relativamente moderados. Entre 1980 y 1982, el déficit global pasa de 6.5% del PNB a 15.6%.[320]

No obstante, desde el inicio el presidente de la Madrid insistió en la necesidad de aprovechar la crisis para transformar la estructura económica del país. Había que eliminar las condiciones que habían hecho posibles los "excesos" de los gobiernos precedentes.[321] Los años siguientes bajo la presidencia de Miguel de la Madrid fueron testigos de los inicios del cambio estructural a partir de la liberalización comercial en 1985, y la privatización de empresas públicas que presagiaban un cambio mucho más profundo. El cambio de modelo económico intervencionista por el modelo neoliberal.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se profundizó las modificaciones en el modelo económico en dirección hacia el libre comercio, se llevó a cabo un proceso de privatización de empresas públicas; también hubo cambios en el régimen de los derechos de propiedad, la iglesia, la educación, se materializaron tres reformas políticas electorales, se otorgó autonomía al *Banco de México* y se creó la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*.[322]

319 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia para las Américas-FCE, 1996, pp. 118-119.
320 Heredia, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, pp. 188-189.
321 *Ibíd*., p. 189.
322 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón"*, *op. cit.*, p. 243.

El periodo de Carlos Salinas marcó una etapa *reformista* en el *Estado mexicano*, acorde con cambios generalizados en el resto del mundo. Salinas llevó a cabo reformas económicas profundas, como la privatización generalizada, la institucionalización de la apertura comercial a partir del TLCAN y la reforma ejidal, que modificaron el panorama económico a futuro. En lo político, las relaciones oficiales con las iglesias se restablecieron y se sentaron las bases para otras reformas importantes.[323]

Pero el impulso reformista de Carlos Salinas fue interrumpido por la crisis económica de 1994-1995 y sus secuelas. La contracción económica y el debatido y cuestionado rescate bancario impidieron llegar a acuerdos importantes a las diversas fuerzas políticas. El presidente Ernesto Zedillo, sin embargo, logró pasar reformas importantes en el ámbito judicial y en materia electoral, mediante las cuales se estableció el *Consejo de la Judicatura* y la transformación de la *Suprema Corte de Justicia*, así como el *Instituto Federal Electoral* (IFE), con características que le permitieron dar credibilidad a las elecciones.[324]

Con la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León a la Presidencia (1994-2000) tuvieron lugar cambios importantes en materia fiscal, educativa y judicial. No obstante, la reforma política se convirtió en una de las prioridades de la agenda de gobierno en aquel sexenio. Los cambios consistieron en otorgar autonomía a las autoridades electorales (el *Instituto Federal Electora*l y el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*), se introdujo la fórmula de representación proporcional en la Cámara de Senadores, se modificaron las condiciones de financiamiento a los partidos políticos, así como su acceso a los medios de comunicación, y por último, cambió el régimen de gobierno en el Distrito Federal.[325]

Entre 1982 y 2000, México vivió un periodo de profunda transformación económica y experimentó una ruptura en su tendencia de crecimiento de largo plazo. Después de 50 años de rápido crecimiento de la actividad económica, que se reflejó en mejoras generalizadas en bienestar, reducción de la pobreza y la desigualdad, la economía cayó en una severa crisis en los años ochenta para recuperarse gradualmente hacia el final del decenio. No obstante, las altas tasas de crecimiento previo no se han logrado recuperar.[326]

323 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 240-241.
324 *Ibíd.*, p. 241.
325 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 243.
326 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 240.

El periodo de 1982-2000 fue un largo proceso de transición caracterizado por reformas estructurales que han transformado al país en lo económico y en lo político. La transformación rompió con el modelo de desarrollo que por decenios había dado resultados excelentes, pero cuyo agotamiento y falta de renovación lo destinó a su desaparición. Desafortunadamente, el proceso de mutación entre ambos modelos a partir de 1982 no fue suave y terso, sino que se caracterizó por el estancamiento económico y el rompimiento de alianzas tradicionales y mutación política.[327]

La *Reforma del Estado mexicano* ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no es entendible correctamente si es vista única o unilateralmente como un desmantelamiento o achicamiento del aparato estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas en bancarrota. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene, sin duda, de su pesado déficit fiscal, pero también del déficit del consenso político que conllevó la crisis fiscal, síntoma y resultado de todo el estilo posrevolucionario de gobernar y administrar. La *Reforma del Estado* es la respuesta a la crisis de toda una economía política, es decir, un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la reforma es un intento serio y global de armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.[328]

Los proyectos para la *Reforma del Estado en México* han sido intentos serios por presentar cuestiones estrategias para conformar la agenda pública, algunos de ellos serán analizados a lo largo de esta investigación, aunque otros fueron olvidados, sin embargo, representan opiniones de actores representativos de la sociedad que deberán recuperarse en el momento de hacer un recuento de treinta y dos años de reformas estructurales mexicanas.[329]

327 *Ibíd*., p. 214.

328 Aguilar Villanueva, Luis F. "La reforma del Estado mexicano". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 1, 1994, p. 79.

329 Vázquez Jiménez, Marsella. "Foros sobre Reforma de Estado". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo*. México, SEGOB, 2003, pp. 35-97. La autora enlista los acuerdos de: Veinte compromisos por la Democracia; Seminario del Castillo de Chapultepec; IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública; Comisión de Estudios para la Reforma del Estado; Foros para la revisión integral de la Constitución (INEHRM).

## Capítulo ii | La *Reforma del Estado* en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)

En el transcurso de la segunda mitad del siglo xx México vivió dos ciclos de modernización articulados con procesos simultáneos que se desarrollaban en la órbita internacional. El primero de ellos tuvo lugar en la década de 1940, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y los primeros tiempos de la posguerra, en tanto que el segundo ocurrió entre las décadas de 1980 y 1990, cuando la oleada de reformas del llamado neoliberalismo llegó a México. Ambos proyectos se realizaron a partir de una estrecha relación entre las élites políticas, económicas e intelectuales del país. Ambos se legitimaron con la promesa de conducir a la nación hacia un pleno desarrollo y una plena inserción en la esfera internacional. Ambos prometieron superar los rezagos de la desigualdad y la injusticia social en la medida en que el progreso y la modernidad alejarían a México del atraso y el aislamiento.[330] Ambas dejaron un crecimiento sin desarrollo en el que un sector enorme de mexicanos quedó fuera del desarrollo.

El proyecto de modernización impulsado en la posguerra tuvo como eje fundamental al *Estado*, que operó como rector de la vida económica y conductor y regulador de una esfera política montada en el *corporativismo posrevolucionario*. El modelo del *Estado benefactor* –intervencionista– fue gradualmente sustituido en los años de 1980 por una nueva ideología –neoliberal– centrada en la disminución de las atribuciones estatales para dar paso a las fuerzas del mercado en lo económico, y el peso de los individuos en lo político.[331] A diferencia de la modernización de la posguerra, esta vez modernizarse implicaría la disminución

330 Servín, Elisa. "Introducción". Elisa Servín (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 11.
331 *Ibídem*. "Lo que en los años cuarenta parecía ser el mejor camino para alcanzar la modernidad y el progreso fue considerado como atraso y freno por los nuevos modernizadores de los años ochenta y noventa".

del *Estado* como rector del proceso económico, la sujeción de la economía a las reglas del mercado, el fin del proteccionismo y la apertura de la economía mexicana a los circuitos del comercio internacional.

El desgaste del modelo construido en la posguerra resultó evidente al iniciar la década de 1970 y tuvo un punto de quiebre en la devaluación de 1976 al concluir el sexenio de Luis Echeverría. Ni él, ni su sucesor José López Portillo, pudieron impedir el agotamiento del modelo del *Estado benefactor*. Por el contrario, algunas de las medidas tomadas por sus gobiernos, tales como la expansión acelerada del gasto público, la petrolización de la economía y la nacionalización de la banca en 1982 favorecieron la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que iniciaría con Miguel de la Madrid y que habría de implementarse con toda su fuerza durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.[332]

El nombramiento de Miguel de la Madrid favoreció la reconciliación de los equipos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y la *Secretaría de Programación y Presupuesto*. De la Madrid constituyó un equipo sólido, con una gran homogeneidad social, profesional y educativa, así como una visión común sobre los problemas que acechaban a México. En septiembre de 1981, Miguel de la Madrid fue postulado como candidato del PRI para las elecciones presidenciales.[333]

El gobierno de Miguel de la Madrid impulsó dentro de la reforma del Estado el cambio *estructural*, para apurar la globalización y, al final del periodo, una reforma política que abriría paso a la alternancia. El cambio estructural realizó las siguientes estrategias: abatir el proteccionismo comercial en favor del libre cambio; reducir la inversión pública a su mínima expresión, para abatir nuevos campos de lucro a la inversión privada; renunciar a la promoción directa y el subsidio, para hacer descansar las decisiones económicas fundamentales en las señales del mercado; reprivatizar la banca comercial, nacionalizada en 1982, para después auspiciar su abierta extranjerización; revisar a fondo el art. 27 constitucional, para favorecer la creación de un mercado de tierras y acelerar el fin del corporativismo rural y, por último, coronar la reforma económica del Estado emprendida al calor de las crisis de los años de 1980, con la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* con Estados Unidos y Canadá en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.[334]

332 *Ibíd.*, p. 16.
333 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador"*, *op. cit.*, p. 252.
334 Cordera, Rolando. *"La falsa promesa de las reformas estructurales"*, *op. cit.*, p. 140.

La *Reforma del Estado en México* bajo la concepción neoliberal fue llevada a cabo en forma más nítida, en tres sexenios, tanto en el de Miguel de la Madrid (1982-1988), como el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y en el Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). La reforma del Estado como proceso histórico en México, tiene un periodo inicial con mayores adversidades económicas y políticas, pero que sienta las bases del llamado cambio estructural en el gobierno de de la Madrid. Este régimen representa una transición en dos aspectos: primero, constituye un hito en la historia política reciente porque introduce una nueva concepción de la autoridad estatal en el ámbito público; y segundo, por la influencia determinante de la economía en el comportamiento de las variables políticas.

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

La reforma del Estado en el gobierno de Ernesto Zedillo inició con la crisis de 1995 como una de las mayores en el siglo, para después corregir la mayoría de las variables económicas, darle rumbo al país y buscar alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas. Los cambios políticos determinaron en forma definitiva las reformas económicas, por lo que su mandato termina con el triunfo de la oposición, con Vicente Fox como candidato del *Partido Acción Nacional* (PAN).

El análisis del proceso de la *reforma del Estado* en esta perspectiva histórica, permitirá identificar las grandes transformaciones sufridas por el Estado y la sociedad dentro de este proceso histórico, así como las modificaciones llevadas a cabo por la *Administración Pública* frente a los nuevos retos de globalización y liberalización comercial. La tesis que se sostiene es que únicamente es posible entender el fenómeno administrativo en México, sólo en su estrecha relación con el quehacer político y en particular, con el sistema político mexicano.[335]

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

Estudiar a la administración pública fuera de su contexto político equivale a dejar de conocer su esencia misma y sus principales cambios.

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

La llegada de Miguel de la Madrid al poder clamaba por una reconciliación con el sector empresarial y representa una ruptura con el populismo. El sector privado esperaba la reversión de la nacionalización bancaria, mientras que la izquierda esperaba la profundización de la participación del Estado en la economía. Estas diferencias en las expectativas reflejaban la lucha por el modelo de país que se pretendía, y que se había hecho evidente unos meses antes al interior del gabinete económico de José López Porillo. Por un lado, un país que aceptaba las reglas del juego que se estaban decidiendo en un mundo cada vez más globalizado, y por otro un reencuentro con el nacionalismo revolucionario que apelaba a la intervención del Estado en la economía y en otros ámbitos.[336] Para los empresarios, los cambios no significaban de ninguna manera garantías para el sector privado y más bien institucionalizaban la injerencia del Estado en la economía. De la Madrid no quedó bien con ninguno de los grupos ideológicos en pugna, sino más exacerbó la división y la falta de confianza del sector privado en el gobierno.

En este contexto complejo, Miguel de la Madrid buscó delimitar el papel del Estado en la economía. Antes de concluir su primer mes en el gobierno, realizó modificaciones a los artículos 25 y 28 constitucionales, en los que determinó con mayor precisión cuáles habían de ser las prerrogativas y alcances de la actividad estatal en la economía. Entre estos cambios se permitió que 33% del capital de los bancos fuera del sector privado, sin que ninguna persona en lo particular pudiera tener más del 1%. En ese sentido, la estatización de la banca duró apenas tres meses.[337]

El nuevo presidente, Miguel de la Madrid, encontraba una situación sumamente compleja y un ambiente impregnado de pesimismo y catastrofismo. Convencido de que el carácter rector del Estado en la economía, aunado al fuerte proteccionismo nacionalista, la obesidad y la ineficiencia del aparato administrativo, la falta de realismo en la política financiera (orientada hacia el gasto) y la petrolización de la política económica habían favorecido esta enorme

336 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 203-204.
337 *Ibíd.*, p. 204.

crisis, propuso nuevos derroteros que las siguientes administraciones se esforzaron en consolidar. Sustentada en una concepción distinta del papel de los diferentes agentes económicos (Estado, empresarios, sindicatos) esta redefinición planteó una política de austeridad en el gasto gubernamental, una fuerte reestructuración industrial y la apertura de la economía a los mercados internacionales.[338] Las claves de la estrategia fueron cambio estructural, liberalización económica y privatización de empresas públicas.

El nuevo equipo gobernante intentó ser una síntesis de las experiencias de los dos gobiernos anteriores (Luis Echeverría y José López Portillo): avaló el descrédito de la línea reformista, no se volvió a hablar de reformas sociales, pero se restauró la idea de una *reforma del Estado*. La abundancia petrolera acabó en un desastre; los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada; el derroche más irresponsable se mezcló con la corrupción; con el aval del petróleo el país se endeudó en magnitudes inconcebibles; los dólares huyeron al extranjero. De ahí surgió la idea de una *reforma del Estado*.[339] Miguel de la Madrid señalaría después de su gobierno:

> El país requería de acciones decididas, no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una Reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacía impostergable el cambio.[340]

338 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador"*, *op. cit.*, p. 255.
339 Córdova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 297. En su primer mensaje presidencial De la Madrid, prometió que su gobierno no se parecería a los anteriores: "No superaremos la crisis aspirando a regresar al estado anterior a ella. No se justificaría el esfuerzo, ni el sacrificio, ni lo aceptaría el pueblo. Vamos a construir una nueva etapa diferente y mejor de nuestra historia (...) Haremos cambios cualitativos a nuestra vida democrática. Transitemos con decisión y sin temor a niveles superiores de participación popular. El Estado es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estatizaremos a la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales; y desde el Estado, con respeto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y de los individuos. Hemos avanzado en la democracia política; propongámonos ahora hacerlo más en la democracia social para abatir las barreras de participación limitada y de las formas de sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado. La prioridad es el hombre."
340 De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". En *Gestión y Política Pública*, vol. 4, No. 2, México, CIDE, segundo semestre, 1995, p. 333.

El propio diagnóstico de la crisis era dramático. El legado en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado más de 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares (en la que una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.[341]

El estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 fue presentado como el final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano. Ese año, el *Producto Interno Bruto* (PIB) descendió en 0.62% y al siguiente 4.2%, lo que al compararlo con las tasas de crecimiento previas (más de 8%) coloca en contexto la profundidad del choque ocurrido en el sistema productivo nacional. Algo similar ocurrió con la formación de capital, que registró una caída de 15.9% en 1982 y de 27.8% en 1983. Por su parte, los precios crecieron por encima del promedio de los años anteriores, la tasa de inflación alcanzó un 98.8%, el tipo de cambio se devaluó como en cascada; a la vez, la deuda pública llegó a niveles muy altos y representó una carga creciente sobre las finanzas públicas: en 1975, el pago de intereses representaba el 2.3% del PIB; en 1980 fue de 4.1% del PIB, para llegar en 1981-1982 a representar el 5.4 y el 9.2%, respectivamente. En 1983, ya iniciado el ajuste, este porcentaje saltó al 12.8% del PIB.[342]

La estafeta que se pasaba al nuevo gobierno traía consigo una serie de elementos que no sólo denotaban la gravedad de la crisis, sino que también auguraban años de dificultades económicas severas, con sacrificios importantes para la población. Por las circunstancias y la profundidad de las medidas adoptadas en los años siguientes, así como el estancamiento económico que se había vivido entonces, parece claro que ni siquiera los más altos funcionarios del nuevo gobierno se percataron entonces de la verdadera gravedad de la crisis económica.[343]

Durante los últimos cuatro meses de 1982 el país pagó sólo los intereses y un porcentaje pequeño del principal de la deuda pública externa. Todos los pagos correspondían a la deuda externa privada que se había suspendido. La situación general de la deuda externa del país era sombría. El sector público tenía ya retrasos de 8,100 millones de dólares en los pagos de principal y en 1984-1985 se vencerían otros 14,300 millones de dólares. Además, que la situación del sector

341 *Ibídem.*
342 Cordera, Rolando. "La falsa promesa de las reformas estructurales", *op. cit.*, pp. 141-142.
343 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, p. 125.

privado era peor. Éste debía 18 mil millones de dólares a instituciones financieras extranjeras, dos tercios de cuya suma tenían periodos de pago que no pasaban de 1984. Incluso, se declararon pasivos vigentes con los proveedores extranjeros por valor de 4 mil millones de dólares, cuando se abrió un registro de tales deudas en la *Secretaría de Comercio*.[344]

Para México, la crisis de 1982 fue la más profunda desde la *Gran Depresión*. La combinación de desequilibrios fundamentales en el presupuesto y la cuenta corriente, con suspensión en las afluencias de ahorro externo y el gran deterioro de los términos de intercambio marcó, con un colapso cambiario, el inicio de un periodo de alta inflación y de estancamiento económico.[345] Las condiciones estructurales económicas sentaron las bases para el inicio de la *reforma del Estado en México*.

A México le corresponde el dudoso mérito de haber sido la primera nación en la historia, que aceptó recibir un préstamo de los organismos financieros internacionales (FMI; B*anco Mundial* y *Departamento del Tesoro estadounidense*) a cambio del compromiso explícito de llevar a cabo un catálogo de "reformas estructurales"[346] en el contexto de la *Reforma del Estado*.

### 2.2 La reforma económica: el sexenio del crecimiento cero

Durante su campaña electoral, Miguel de la Madrid formuló siete tesis para su programa de gobierno: neo-revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática. Sin embargo, el Ejecutivo tuvo que ocuparse en primer lugar de lo que él mismo calificó como una situación de emergencia, por lo que su política general giró en torno a dos

344 Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las perspectivas de crecimiento en México". En Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso; Loaeza, Soledad y Lustig, Nora (comps.). *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE, 1988, Tomo II, p. 44.

345 Aspe Armella, Pedro. "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988). En Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso; Loaeza, Soledad y Lustig Nora (comps.). *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE, 1988, Tomo II, pp. 74-75.

346 Becerra, Ricardo. "Los últimos treinta años". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 15.

líneas fundamentales: la reordenación económica[347] y el cambio estructural.[348] Para lo primero, el presidente entrante estableció el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), el combate a la crisis en dos etapas: el corto y mediano plazos.[349] La economía estaba en una situación sumamente grave al iniciar el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y amenazaba con deteriorarse aún más si no se tomaban medidas en forma inmediata. Los desequilibrios macroeconómicos eran generalizados: déficit fiscal de enormes proporciones y rezago en los precios reales del sector público, contracción del sector externo, deuda externa muy grande y dudas sobre la capacidad del país para realizar los pagos de su servicio, desempleo y contracción de la actividad económica crecientes, inflación en peligro de desbocarse, desintermediación financiera y encono entre los sectores privado y gubernamental.[350]

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se pueden distinguir dos etapas. La primera entre 1983 y 1985, el gobierno renegoció los plazos y términos de la deuda externa y efectuó un programa de ajuste económico severo que, aunque muy doloroso, inició el proceso de recuperación de la economía. La segunda, a finales de 1985, las condiciones del mercado petrolero internacional se tornaron sumamente débiles, lo que dio lugar a una fuerte reducción del precio internacional del petróleo, reduciéndose asimismo los términos de intercambio del país en el exterior. En esta situación el gobierno tuvo que cambiar su estrategia para intentar un programa de estabilización distinto, heterodoxo, para evitar que la inflación se volviera hiperinflación y la economía se desbocara.[351]

347 Para la reordenación económica se establecieron diez medidas: 1) la disminución del crecimiento del gasto público; 2) protección al empleo; 3) continuación de las obras en proceso; 4) reforzamiento de las normas que asegurasen una disciplina adecuada en la programación y una estructura de honradez en la ejecución del gasto público autorizado; 5) protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; 6) aumento de los ingresos públicos; 7) canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional; 8) reivindicación de la soberanía monetaria del Estado sobre el mercado cambiario; 9) reestructuración de la Administración Pública, y 10) establecer la Rectoría del Estado en un régimen de economía mixta.

348 Para la estrategia de cambio estructural, se formularon seis objetivos: 1) dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; 2) reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; 3) descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social en el territorio; 4) adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; 5) preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional, y 6) fortalecer la Rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social.

349 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario.* México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política-IAPQ-IAPG-IAPJ-IAPQROO-IAPEM, 2009, p. 337.

350 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, p. 118.

351 *Ibíd.*, p. 119.

El programa de cambio económico había tenido dos componentes fundamentales –estabilización y ajuste estructural– y su implementación puede subdividirse en tres fases principales. Entre diciembre de 1982 y 1985-1986, la recuperación de la estabilidad macroeconómica constituyó el eje de la política económica y la contracción tanto presupuestal como monetaria, el instrumento clave para lograrlo. Durante la segunda fase (1985-1987), se da inicio al proceso de cambio estructural –comercio exterior– se relaja muy sustancialmente la disciplina fiscal y se intenta –a través del *Pacto de Aliento y Crecimiento* (PAC)– reducir los efectos recesivos de la ortodoxia fiscal. La introducción del *Pacto de Solidaridad Económic*a (PSE) en diciembre de 1987 marca el inicio de la tercera fase. El pacto incorpora medidas tanto ortodoxas como heterodoxas e incluye como parte del paquete estabilizador la aceleración y virtual conclusión del proceso de apertura comercial.[352]

En su discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid mencionó que asumía el gobierno en medio de una grave crisis, que el país estaba en peligro de desvanecerse entre las manos y que el camino para la solución no era fácil ni corto. El legado de 1982 era una verdadera bomba de tiempo que, aunque ya había comenzado a mostrar su destrucción, todavía no explotaba en toda la magnitud.

> (...) el potencial de la bomba estaba integrado por las obligaciones contraídas para el pago de la deuda externa del país, la inflación reprimida que apenas se vislumbraba, el creciente desempleo y el amplio déficit del sector público que súbitamente dejaba de tener los mecanismos tradicionales para su financiamiento en especial los recursos del exterior. En cuanto a las obligaciones para el pago de la deuda, entre 1983 y 1984 se debían cubrir, sólo para pagos del principal de la deuda pública externa, 14,328 millones de dólares. Para la deuda privada en el exterior, se calculaba que alrededor de 12,000 millones de dólares más se vencían en esos dos años, como pago únicamente del principal. Al agregar el pago de intereses a estas cifras, los montos se volvían astronómicos. Como porcentaje del PIB, se calcula que las transferencias al exterior serían del orden del 14.4% en 1983, y de 10.7% en 1984.[353]

352 Heredia, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *op. cit.*, pp. 189-190.
353 Citado por: Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia para las Américas-FCE, 1996, p. 122.

El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó con un grave problema de balanza de pagos por la escasez de dólares. No había reservas en el Banco de México y se estaba en moratoria negociada con los acreedores internacionales. El monto de la deuda llegó a 65,000 millones de dólares en 1982 y su servicio absorbía 7% del PIB. Por lo que parte del gran esfuerzo del gobierno fue por negociar la deuda externa para alargar los plazos de pago.[354]

El gobierno mexicano debía destinar 30% de su gasto al pago de servicio de la deuda externa, por lo que tenía que disminuir la inversión pública y aun su gasto corriente. El sector privado también estaba muy endeudado. Su deuda externa aumentó de 2,500 millones de dólares en 1976 a 20,000 millones en 1982. Se estableció el *Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario* (FICORCA) dentro del Banco de México, para renegociar la deuda externa del sector privado. Se lograron acuerdos importantes en la renegociación de la deuda privada en un año y prácticamente dejó de ser un problema importante. Pero las finanzas del sector público estaban en graves problemas. El *déficit* llegó a casi el 17% del PIB en 1982, cifra nunca antes vista, y aunque se pensaba que era un problema de flujo de caja, la realidad es que era un problema de solvencia. Además, de que la inflación llegó a 100% a fin de año, con una tendencia al alza.[355]

En términos globales la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid, y enfocado a través de los planes gubernamentales, su sexenio presentó tres momentos claves en su reforma económica para atender los problemas urgentes:

La Primera Carta de Intención y el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* PIRE (1983-1985).

El *Plan Baker* y su cristalización en el *Plan de Aliento y Crecimiento* (PAC): (1986-1987).

El *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE, 1988).

Con la *Carta de Intención* suscrita con el *Fondo Monetario Internacional* (FMI), en noviembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una de las etapas más tristes de nuestra economía nacional.[356] Así el FMI acude al auxilio financiero del país, sirviendo a su vez de aval en

354 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 206.

355 *Ibíd.*, pp. 206-207.

356 La carta que el gobierno mexicano redacta para ser puesta a la consideración y firma del FMI, llamada de intención, tenía como propósito el ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica aprobados por ambas partes, a los que debería sujetarse el país bajo la modalidad de un convenio de facilidad amplia, en este caso con duración de 3 años.

el pago del Fondo, para que siga siendo sujeto de crédito y pueda seguirle prestando. El extenso texto de la *Carta de Intención*, contiene 29 puntos donde el gobierno mexicano fundamentaba la aplicación de los nuevos lineamientos de política económica. En el punto 24 se instrumenta la futura libertad de precios causante de la inflación de 159% en 1987, considerada de las más elevadas en la historia. Esto mismo sucedía en la política cambiaria, ya que de enero de 1983 a diciembre de 1988 se había deteriorado en más de 1,500%.[357]

El siguiente paso del gobierno de Miguel de la Madrid fue proponer el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE),[358] que constituye la primera etapa de su reforma económica. Sus objetivos esenciales eran la continuación de sus tesis de campaña y se ajustaban a la *Carta de Intención* que firmó con el *Fondo Monetario Internacional* (FMI). Los diez puntos del programa pueden resumirse en tres: disminuir la inflación; proteger el empleo; y recuperar el crecimiento.[359] El diagnóstico económico que constituyó la crisis se refleja en los indicadores en 1982. El PIB, que en 1981 había tenido un crecimiento de 8.8%, tuvo una caída de -0.6% al año siguiente. En este fenómeno tuvieron influencia una serie de elementos políticos como la desconfianza generalizada, pero sin duda también contribuyó la devaluación del peso de 76 a 148.5 unidades por dólar, que significaba la imposibilidad de importar bienes de capital y la recesión de la economía. Por su parte, la inversión pública y privada disminuyó en ese breve lapso de 272,782 a 194,485.5 mil millones de dólares, al tiempo que la inflación pasó de 28.7% en 1981 a 98.8% en 1982 y la fuga de capitales, que en 1981 era de 9,030.3 millones de dólares, al año siguiente sumó 6,931.8 millones de dólares. La cuenta de capital se redujo de 26,356.9 a 9,752.7 millones de dólares en ese año y, en 1983, el país pasó a ser exportador neto de capitales al presentar una balanza negativa de 1,416 en ese rubro. Por último, el saldo de la deuda externa se multiplicó por cuatro en los seis años anteriores a 1982.[360]

El PIRE buscaba controlar la inflación como compromiso de gobierno, sin embargo, los índices inflacionarios llegaron en 1987 hasta el 159%. El Programa fracasó en este aspecto

357 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México, 1982-1994*. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 51.
358 "El Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva." Citado por Arturo Ortiz. *Ibíd*., p. 55.
359 Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Del corporativismo de Estado al corporativismo social". En Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso; Loaeza, Soledad y Lustig, Nora (comps.). *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE, Tomo I, p. 45.
360 *Ibídem*,

fundamental. Asimismo, en diciembre de 1982 se establece un nuevo control de cambios que desecha al generalizado y mantiene un doble mercado: uno controlado por el Estado y, otro completamente libre. Más tarde se estableció la posibilidad de abrir cuentas de dólares en la frontera norte, en medio de una creciente especulación, dolarización y una fuga de capitales que sólo en el período enero-septiembre de 1985 implicó 3,400 millones de dólares y una cotización del peso frente al dólar superior a los 2,000 pesos.

Si bien el PIRE era tradicional en cuanto a reducir el desequilibrio de las finanzas públicas y de la balanza de pagos y combatir la inflación, también incluía en forma explícita el objetivo de proteger la planta productiva y evitar al máximo el desempleo, así como proteger el abasto de productos de la canasta básica. Entonces el lema era "realismo económico", en contraposición a lo experimentado en el sexenio de José López Portillo en que había reinado la "economía ficción".[361]

El problema de la inflación reprimida era otro problema latente que, aunque ya había iniciado su explosión, pegaría con más fuerza en los siguientes años. Se calcula que, dados los montos de los déficit fiscales observados, la inflación en 1981 debió haber sido 79.9% en lugar de la que realmente se observó, 27.9%. Similarmente, la estimación para 1982 es que la inflación debió haber sido 100.2%, en vez de 58.9% promedio que se observó en realidad.[362]

Otra fuente de represión de la inflación era el tipo de cambio. La crisis de la balanza de pagos de 1981-1982, junto con los sucesos y causas subyacentes, dio lugar a una serie de devaluaciones del peso desde febrero hasta diciembre de 1982. Para fin de ese año, el peso estaba de hecho subvaluado, pero la devaluación acumulada de todo el año llegó a casi 470%. Además la oferta monetaria también se había incrementado sustancialmente en 1982 como consecuencia de las necesidades de financiamiento del gobierno por parte del *Banco de México*. Durante 1982, este financiamiento aumentó 255%, que comenzó a reflejarse gradualmente en el aumento de los precios.[363]

Un tercer componente de la grave crisis que se recibía en herencia era el deterioro en la actividad económica y el desempleo creciente. El encono entre el sector público y privado por la nacionalización de la banca tuvieron efectos en el ámbito económico. El desempleo abierto se duplicó en ese 1982 y se consideraba que para principios de 1983, el aparato produc-

361 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, p. 125.
362 *Ibíd.*, p. 122.
363 *Ibíd.*, pp. 123-124.

tivo estaría prácticamente paralizado. Pero además se percibía una fuerte amenaza de cierre generalizado de empresas.[364]

En cuanto a la política macroeconómica, el gobierno de Miguel de la Madrid atacó inmediatamente tres frentes fundamentales: aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales y reducir los gastos públicos para abatir el déficit fiscal; buscar la renegociación de la deuda externa para lograr plazos más amplios, mejores condiciones e incluso dinero fresco; y proteger el empleo a través de apoyos a las empresas, en especial para la renegociación de la deuda externa privada. En cuanto a la política fiscal, los resultados fueron muy buenos en 1983 en lo que respecta a la reducción del déficit público y a romper la tendencia al alza de la inflación, evidentemente con un costo social elevado, mientras que para 1984 ya no fue posible continuar con la misma intensidad la reducción de los desequilibrios macroeconómicos.[365]

En 1983 el déficit financiero del sector público se redujo de 16.9% del PIB en 1982 a 8.6% en 1983, debido tanto al aumento de los ingresos como a la reducción de los gastos. Los primeros crecieron por el efecto de la devaluación sobre los ingresos petroleros en 36.7% en términos reales, que empujó los ingresos totales en 7.9%. Además hubo incrementos sustanciales a los precios de los bienes del sector público, a los productos subsidiados y al impuesto al valor agregado de 10 a 15%. Por su parte, los egresos reales se contrajeron 25%, lo cual se debió a la reducción de la inversión, ya que ésta simplemente continuó la tendencia a la baja que se observaba desde 1982. De la cima de 1981 al punto más bajo de 1983, la inversión pública se contrajo 48%. Debido al esfuerzo fiscal y a la contracción de los salarios reales manufactureros en 22% la inflación, que había llegado a una tasa anualizada de 117.2% en abril, terminó el año en poco más de 80%, rompiendo así una tendencia al alza muy peligrosa. Sin embargo, el PIB real sufrió las consecuencias y se contrajo fuertemente, 4.2% y 6.3% en términos per cápita, la caída más severa desde la *Gran Depresión*.[366]

Durante las postrimerías del sexenio anterior, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, había iniciado gestiones para conseguir un crédito jumbo de 5,000 millones de dólares, que le permitiera al país afrontar sus necesidades de divisas más apremiantes. Una vez conseguido este financiamiento en febrero de 1983, con el concurso de 500 bancos de varios países

364 *Ibíd.*, p. 124.
365 *Ibíd.*, p. 126.
366 *Ibídem.*

del mundo, los esfuerzos se dirigieron a renegociar los plazos. Así, durante 1983 se logró restructurar los vencimientos que iban de agosto de 1982 a diciembre de 1984, ganando tiempo para poder pagar. Este acuerdo permitió reducir los pagos de capital con esos vencimientos de 22,472.5 millones de dólares a sólo 3,713.2 millones. Lo que no se logró, sin embargo, fue reducir el pago de los intereses de la deuda pública ni las transferencias al exterior, que en 1983 fueron de 14,684 millones de dólares, parte de los cuales se cubrieron con los 5,000 millones del nuevo crédito.[367]

En el segundo año de gobierno, el programa prácticamente no varió en su concepción pero sí en su ejecución. Para 1984, el déficit de las finanzas públicas se estancó en casi la misma cifra de 1983, porque los ingresos fiscales se contrajeron al disminuir en términos reales los ingresos petroleros y por no haberse aumentado los impuestos. En cuanto a los egresos, la inversión pública siguió prácticamente estancada en 1984, al aumentar en términos reales sólo 4.1%, después de haberse contraído 36% el año anterior. Aunque la inflación continuó descendiendo a la baja, 59.2% al terminar 1984, la reducción fue mucho menor que lo pronosticado. Tanto la continuada tendencia a la baja de los salarios reales como elevando el nivel del déficit público y los aumentos de la inversión real total de 6.4%, aunados a la reducción relativa de las transferencias al exterior, aunque todavía fueron significativas, permitió que el PIB real tuviera una reducción de 3.6%, para situarlo todavía por debajo de su nivel de 1982. La reducción se debió en parte, a un nuevo crédito del exterior de 3,800 millones de dólares.[368]

En medio de esta recesión el gobierno inició un profundo cambio estructural de la economía. Se eliminó rápidamente el esquema proteccionista al cancelar la mayor parte de los requerimientos de permisos previos de importación y se redujeron los aranceles a partir de 1985. En apenas tres años la mayor parte del aparato proteccionista se eliminó y México finalmente entró al *Acuerdo General de Aranceles y Comercio*, (GATT por sus siglas en inglés), lo que inicia la institucionalización del cambio estructural hacia una economía abierta. Mientras que en 1982 el 100% de las importaciones estaban sujetas a algún tipo de protección y especialmente de permisos previos a la importación, para 1988 solamente el 21% de las importaciones estaban protegidas. En realidad, la apertura comercial pasó medio desapercibida, pero significó un cambio

367 *Ibíd.*, p. 130.
368 *Ibíd.*, p. 133.

profundo en la estructura económica del país.[369] Fue una de las mayores victorias de la política de apertura al exterior, la histórica declaración del Presidente de la República en el sentido de anunciar en agosto de 1986 el ingreso formal de México al GATT. Desde el punto de vista conceptual, esto significó institucionalización a nivel internacional de la apertura comercial al exterior en el ámbito comercial, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Este era un paso previo de un *Mercado Común de América del Norte* (TLC).

En cuanto al problema de la deuda externa, si bien la renegociación de 1983 había aliviado significativamente la urgencia, los plazos de pago se concentraban entre 1987 y 1990. Pero todavía el problema persistía. Las autoridades iniciaron un nuevo intento de renegociar la deuda pública externa. En 1984, se llevó a cabo una nueva reestructuración de la deuda, esta vez por un monto total de 48,000 millones de dólares, nuevamente para alargar los plazos a 14 años, disminuir los márgenes de tasas de interés y reconvertir otras partes de la deuda contratada originalmente en dólares con bancos no estadounidenses. Como se mencionó, se obtuvo también un crédito de recursos frescos, por 38,000 millones de dólares.[370]

Por otra parte, desde 1983 se habían iniciado los primeros cambios estructurales en dos direcciones principales. Por un lado, reducir el tamaño y complejidad del sector público, y por otro, abrir la economía a la competencia del exterior. Estas dos vertientes del cambio estructural tendrían efectos en el desarrollo de la economía mexicana durante los siguientes años. En cuanto a la primera estrategia, la nueva administración comenzó a privatizar empresas, vender su parte de acciones donde tenía minoría, o bien eliminar fideicomisos gubernamentales que tenían fines específicos y que habían sido muy populares en el periodo de Luis Echeverría. De esta forma, el número de empresas públicas con alguna participación igualmente pública, pasó de 1,155 en 1982 a 941 en 1985, y a 617 en 1987[371]

Con relación a la segunda estrategia, a partir de 1983 comenzó la gradual apertura de la economía al exterior, desmantelando el extenso aparato proteccionista que se había construido desde 1957 y que para 1982 era obsoleto. De hecho, el 100% de los productos requerían licencia o permiso para importar, había una variedad de 16 niveles de tarifas o aranceles que llegaban hasta el 100%, aunque su media ponderada era de 27%, cuando no había prohibición a la

369 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994", *op. cit.*, pp. 208-209.
370 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, pp. 133-134.
371 *Ibíd.*, p. 134.

importación. En una primera etapa, entre 1983 y junio de 1985, las autoridades fueron relajando el sistema proteccionista al liberar a 16.4% de las importaciones del requisito de permiso previo, al reducir el número de niveles de tarifas a 10 y disminuir el arancel promedio a 21.8%.[372]

Mediante el decreto del 25 de julio de 1985, el proceso se aceleró en forma importante. La liberalización se extendió, de tal modo que el 64.1% de las importaciones quedó exento de permisos previos a la importación, y se elevaron las tarifas a 25.2% en promedio para compensar las reducciones de las barreras cuantitativas anteriores. Además, en 1985 se tomó la decisión de ingresar al GATT, lo cual le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los próximos años. La liberalización alcanzó 73.2% de las importaciones en 1987, se redujeron a siete los niveles arancelarios y la tarifa máxima se colocó en 40%.[373]

Cabe hacer notar que esta liberalización económica ocurrió simultáneamente con la caída de precios del petróleo, que tendieron a depreciar aún más el peso y que llegaron a su punto más bajo en 1987. Ello inhibió aún más las importaciones y volvió casi irrelevante (en el corto plazo) la apertura comercial. Entonces, en 1986, el *déficit* público aumentó para llegar al mismo nivel que en 1982, lo cual destruyó de tajo todos los esfuerzos anteriores por estabilizar la economía y lograr el saneamiento de las finanzas públicas. Para finales de ese año, el gobierno ya no sabía qué receta aplicar para recuperar el crecimiento y la estabilidad de precios y el tipo de cambio.[374]

Desde finales de 1984 la economía empezó a mostrar signos de recuperación que se prolongaron durante los primeros meses de 1985. Esta reactivación se debió a los aumentos del gasto público y a la reactivación del gasto privado. Así, el volumen de la actividad industrial aumentó 7.2% en el primer cuatrimestre de 1985 con respecto al año anterior, estimulado por el crecimiento de la industria manufacturera y la construcción. A su vez, la inversión privada aumentó 12.2% en términos reales y, al igual que en los dos años anteriores, el sector agropecuario aumentó su volumen de producción por razones climatológicas y por los aumentos en los precios de garantía por encima de la inflación promedio. Sin embargo, el Banco de México tardó demasiado tiempo en contraer el crédito interno a través del encaje legal y el mercado petrolero

372 *Ibíd.*, pp. 135-136.
373 *Ibíd.*, p. 136.
374 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 209.

mundial mostró signos crecientes de debilitamiento que comprometían la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones externas. En esta situación el FMI suspendió el acuerdo de financiamiento al no cumplir México las metas macroeconómicas a las que se había comprometido, en particular la reducción del *déficit* público.[375]

Para la segunda mitad de 1985, las autoridades monetarias habían reducido la disponibilidad de crédito para el sector privado, mientras que, por otra parte, el gobierno había intensificado las reducciones al gasto público, esta vez reduciendo parte de la plantilla de empleados públicos. Entre 1982 y 1986 desaparecieron 15 subsecretarías, dos oficialías mayores, ocho coordinaciones generales y 121 direcciones generales. Sin embargo, durante 1985 tampoco fue posible mejorar la situación de las finanzas públicas e incluso empeoró ligeramente.[376]

El déficit financiero del sector público aumentó de 8.5% del PIB en 1984 a 9.6% en 1985. En términos absolutos, los requerimientos financieros del gobierno aumentaron en más del doble de los originalmente presupuestados, de 2.2 billones a alrededor de 4.5 billones. Ello repercutió en un alza de las tasas de interés interna para poder captar ahorro privado. Dado que la utilización de recursos externos fue prácticamente nula, los recursos para cubrir los requerimientos del sector público provinieron del *Banco de México* (1.9 billones), de la banca múltiple (1.8 billones), de la banca de desarrollo (0.4 billones) y de valores gubernamentales (0.5 billones). La colocación de valores del gobierno para financiar el déficit pasó de 12% del ahorro en 1984 a 21.7% en 1985, aumentando 23% en términos reales y presionando fuertemente las tasas de interés. Esto tuvo un efecto inflacionario. A partir de julio de 1985 el índice inflacionario comenzó a revertirse hacia el alza para terminar el año con una inflación de 63.7%, ligeramente superior a la inflación observada el año anterior.[377] En el primer semestre de 1986, la crónica presidencial describía los términos de la crisis económica.

> La inflación llegó a casi 60% en diciembre de 1984 y no fue posible disminuirla más allá de ese nivel en 1985; se contuvo el deterioro del nivel del desempleo a principios de 1984 y el avance logrado desde entonces apenas ha sido paulatino; no se ha podido progresar en el saneamiento de las finanzas públicas desde mediados de 1984, a pesar de fuertes ajustes

375 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*, *op. cit.*, pp. 136-137.
376 *Ibíd.*, pp. 136-137.
377 *Ibíd.*, p. 138.

> presupuestarios en febrero y julio de 1985; el sector externo ha disminuido su actividad a lo largo de 1985 y puede recaer nuevamente con cierta facilidad; si bien el deterioro del poder adquisitivo del salario se ha venido deteniendo paulatinamente desde 1982, no ha sido posible revertirlo; el ajuste de las finanzas públicas se ha dado fundamentalmente mediante reducciones en los gastos de inversión (...) En cierto modo, el avance de la lucha contra la crisis ha perdido dinamismo desde fines de 1984 y durante todo 1985.[378]

En estas circunstancias, en la lucha contra la crisis económica tuvieron lugar los sismos de septiembre de 1985 y poco tiempo después el desplome del precio del petróleo. En dos años más, los avances que se habían logrado en la lucha contra la crisis, con un fuerte sacrificio de la población reflejado en la caída de los salarios reales, se desvanecieron.

Desde mediados de 1985 el mercado petrolero internacional había mostrado signos de debilitamiento, por lo que los precios de exportación del crudo mexicano habían comenzado a descender ligeramente en el mes de junio, lo cual en promedio, significó una reducción de 5.8% en 1985 con respecto con el año anterior. Para México la crisis del petróleo lo perjudicó con su precio promedio de exportación, ya que se contrajo de 25.33 dólares por barril en 1985 a alrededor de 8.6 dólares en julio, para recuperarse gradualmente después de esa fecha. En promedio, durante 1986 el precio del petróleo de exportación fue de 11.86 dólares por barril. Además, dada la sobreoferta del hidrocarburo, las ventas disminuyeron de 1,438 millones de barriles diarios en 1985 a 1,306 millones en 1986. Por tanto, durante el año, la economía sufrió una pérdida de casi 8,500 millones de dólares por concepto del colapso petrolero. Ello equivalió a 6.5% del PIB, a 40% de los ingresos totales por exportaciones y a 26% de los ingresos del sector público.[379]

Como era de esperarse, el colapso petrolero tuvo como resultado una dolorosa reducción de la actividad económica, en la que el PIB se contrajo 3.8%, el sector agropecuario sufrió una caída de 2.7% y el sector industrial redujo su valor agregado 5.8% en relación con el año anterior. La inflación llegó a niveles claramente peligrosos, de tal suerte que en diciembre de 1986 alcanzó la cifra de 105.7% y con una proyección a seguir aumentando en el futuro.[380]

378 Citado por: Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, pp. 139-140.
379 *Ibíd.*, pp. 141-142.
380 *Ibíd.*, pp. 144-145.

El efecto sobre la balanza de pagos también fue evidente. En primer lugar, las exportaciones no petroleras tuvieron un aumento de 42.8% en dólares, mientras que las importaciones se contrajeron 8.6%. En segundo lugar, la transferencia neta de recursos al exterior, aunque disminuyó en 1986 con respecto al año anterior, todavía fue significativa, ya que alcanzó 5,506 millones de dólares, que equivalieron a 4.4% del PIB. Por tanto, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un déficit de 1,673 millones de dólares, aunque las reservas internacionales tuvieron un incremento neto de 1,846 millones de dólares.[381]

La segunda etapa de las reformas económicas en el gobierno de De la Madrid, ante el relevo en la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, el 17 de junio, se presentó unos días más tarde un nuevo programa económico que sustituía al PIRE, llamado *Plan de Aliento y Crecimiento* (PAC). El PAC planteaba una política más expansionista para evitar el estancamiento económico, a través de una liberalización de crédito interno para bajar las tasas de interés y alentar la inversión.[382] El PAC anunciaba una nueva estrategia para negociar la deuda externa, consistente en adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía nacional.[383] El PAC fue la aceptación implícita del *Plan Baker* y la firma de una *Nueva Carta de Intención* con el FMI, ahora suscrita por el nuevo Secretario de Hacienda el 22 de julio de 1986. El nuevo plan requería de un apoyo del FMI por *Derechos Especiales de Giro* por 1,400 millones de dólares.[384] Los lineamientos más importantes del PAC eran los siguientes: [385]

*Restaurar el crecimiento económico con estabilidad;*
*Necesidad de respaldo externo;*
*Sujetar el financiamiento externo a los precios del petróleo, pues su baja significaba más créditos y viceversa;*
*Tasas moderadas de crecimiento económico de 3 y 4% del PIB;*
*Ajustes en los precios de la tarifas del sector público y reducción del gasto público;*
*Aumento de los impuestos y combate a la evasión fiscal;*

381 *Ibíd.*, p. 145.
382 *Ibíd.*, p. 146.
383 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 347.
384 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales.* México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 67.
385 *Ibíd.*, p. 81.

*Proseguir la privatización de las empresas públicas. Al principio de 1982 existían 1,115 empresas y en 1987 se habían reducido a 679;*
*México reitera la necesidad de contar con 11 mil millones de dólares para el período 1986-1988, como apoyo del programa;*
*Política de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia*, y
*Se aceptaría analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI a finales de 1986 y así delinear las políticas de 1987.*

Así, la nueva reestructuración logró recursos frescos del *Banco Mundial* por 2,300 millones de dólares, del FMI por 1,700 millones y de la banca comercial por 6,000 millones de dólares. Además se lograron reestructurar vencimientos por 52,250 millones de dólares de la deuda pública, de los cuales 83% se acordó a un plazo de 20 años y siete de gracia, así como de reducciones en los márgenes sobre la tasa de interés. Asimismo, se reestructuraron 9,700 millones de dólares de deuda externa privada mediante el Ficorca, también a 20 años y con siete de gracia. De esta forma, después de la reestructuración de la deuda pública externa, la transferencia de recursos fue de 6.5% del PIB en 1986 y 5.5% en 1987 en lugar de 11.5% y 12.1% que hubiera sido de no llevarse a cabo las negociaciones:[386]

El nuevo paquete económico del PAC dio como resultado cierta reactivación de la economía en 1987, en la que el PIB real creció 1.9%, en parte alentado por la recuperación parcial de los precios del petróleo, que llegó a 16.04 dólares por barril en promedio durante 1987. Las exportaciones totales crecieron a un ritmo de 26.6% en el año. Mientras que las importaciones, por su parte, tuvieron una recuperación moderada al crecer 12.1%, debido a la propia reactivación de la economía y sobre todo, a la disponibilidad de divisas en el mercado. Tanto el comportamiento positivo de la balanza comercial, con un superávit de 8,433 millones de dólares, como de la cuenta corriente por 3,966 millones, y gracias a un endeudamiento neto del sector público por 4,551 millones, aunados a 2,710 más por errores y omisiones, hicieron que el Banco de México incrementara sus reservas brutas en 6,924 millones de dólares, para llegar a un saldo de 13.7 mil millones de dólares al terminar 1987.[387]

386 Cárdenas Sánchez, Enrique. La política económica en México, 1950-1994, *op. cit.*, p. 146.
387 *Ibíd.*, p. 147.

Los resultados del PAC y el *Plan Becker* no se hicieron esperar, en 1987 se inició un proceso de indexación, el cual implicaba que mensualmente todos los precios se ajustarían al índice inflacionario. Este fue el tercer fracaso de los ajustes fondistas, ya que la economía creció sólo en 1.4% y no en 4% como preveía el PAC y una inflación récord del 159%. Otra señal fue la gran caída de la *Bolsa Mexicana de Valores* en noviembre de 1987.

Poco a poco, a partir del segundo semestre de 1986 y más rápidamente en 1987, los precios de las cotizaciones de las acciones en la *Bolsa Mexicana de Valores* comenzaron a aumentar y con el tiempo crearon un auge que pronto se convirtió en especulación. El *crack* de la bolsa de Nueva York, el 19 de octubre de 1987, tuvo repercusiones en todo el mundo y particularmente en la bolsa de México ese mismo día. La bolsa de México sufrió también una caída estrepitosa que llegó a una reducción del índice de cotizaciones de 16.5% en un solo día. Las autoridades financieras reaccionaron y el *Banco de México* se retiró del mercado de divisas el 18 de noviembre para evitar que la especulación barriera con las reservas internacionales del país. Esta situación alimentó el proceso inflacionario aún más, por lo que para diciembre de 1987 se alcanzó un aumento de los precios del consumidor de 159.1%, con peligro de convertirse en un proceso *hiperinflacionario*.[388]

La ruina de la *Bolsa Mexicana de Valores* creó una desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares, al grado que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esto ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran macrodevaluación que acompañó al fracaso del PAC, al *crack* bursátil y que la inflación fuera de todo récord, que como se sabe fue de 159% en ese año.

La crisis bancaria derivada de los acontecimientos y medidas de estatización adoptadas en 1982 llevó a una gran caída del servicio de intermediación financiera, que tradicionalmente habían encabezado los bancos, lo que representó un cambio estructural en el sistema financiero. Este cambio circunstancial dio lugar al mayor auge que las casas de bolsa han tenido en México, al haber asumido un papel protagónico en el proceso de la intermediación financiera, como se ilustra con la expresión "la banca privada" con que se identificó a las casas de bolsa en aquella época.[389]

388 *Ibíd.*, p. 148.
389 Álvarez Macotela, Óscar y Mercado García, Alfonso. "Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias

La crisis de la deuda externa tuvo efectos en el nivel de vida de los mexicanos. Lo primero que se redujo fue la inversión, por lo que el crecimiento económico disminuyó de inmediato. Pero además, dada la enorme cantidad de recursos que se tenían que pagar, también el consumo general de la población debía reducirse. Eso significó que el nivel de vida de la población disminuyera enormemente y casi de inmediato. Los salarios reales disminuyeron y la oferta de empleo también, lo que aumentó el nivel de desempleo. El resultado fue una nueva ola de migración hacia los Estados Unidos que alcanzó a población de todos los estratos sociales.[390]

En la tercera etapa de las reformas económicas de Miguel de la Madrid, el 23 de diciembre de 1987, se dio a conocer el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), que pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del *crack* bursátil, la devaluación de noviembre y de manera especial la inflación galopante que estaba fuera de control. Este era un tipo de Plan de choque heterodoxo, tomado como la última salida para sacar al país de la profunda crisis.[391] Con el PSE dio inicio un nuevo esfuerzo para disminuir la inflación y recuperar el crecimiento económico. A diferencia de los esquemas anteriores, el pacto presentado por Miguel de la Madrid contenía elementos propiamente ortodoxos que ya se habían tratado en el pasado y, al mismo tiempo, medidas de tipo heterodoxo que incluían controles de precios y salarios de forma temporal.[392]

> (...) el programa buscaba eliminar el componente inercial de la inflación a través del desmantelamiento de aquellos factores que ya estaban indizados, usar el tipo de cambio como ancla nominal del programa y, al mismo tiempo, inducir un cambio en las expectativas de la gente que reflejara su credibilidad de que el programa podría ser sostenido en el largo plazo. Además se trataba de un programa que si bien tenía metas concretas, no buscó eliminar la inflación de un solo golpe, sino fundamentalmente controlar la inflación y no reprimirla.[393]

y suficientes?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, pp. 133-134.

390 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994", *op. cit.*, p. 207.

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

392 Cárdenas Sánchez, Enrique. La política económica en México, 1950-1994, *op. cit.*, p. 155.

393 *Ibídem.*

El PSE consistió en castigar en mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Se aumentaron los salarios un 15%; aumentaron un 80% en promedio las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios, se pretendió detener el ritmo de deslizamiento del peso. El PSE se llevaría a cabo en tres fases: la primera llamada de choque, en la segunda quincena de diciembre y en la que el gobierno incrementaría los precios y tarifas de los servicios públicos. En esta fase el aumento salarial sería de 15%. Una segunda fase, de contención, durante la cual los precios y tarifas de los servicios públicos se mantendrían constantes durante enero y febrero. Con respecto a la política salarial: a partir de enero de 1988 habría un nuevo aumento de salarios equivalente a 20% con base a los salarios vigentes al 31 de diciembre de 1987. Y una tercera fase, de equilibrio, que se iniciaría a partir de marzo y en la cual habría "ajustes graduales" de acuerdo con la inflación mensual proyectada. En esta fase los salarios serían revisables mensualmente hasta en tanto la inflación no fuera menor de 2% mensual.[394] El *Pacto* fue ratificado en tres ocasiones, en junio, septiembre y diciembre de 1988 en su afán de contener la escalada de precios. A lo largo del PSE se había acelerado y profundizado de manera notable tanto la privatización de empresas públicas como la desregulación de las transacciones económicas y se han introducido un vasto conjunto de reformas orientadas a garantizar la permanencia de los cambios realizados.[395]

Sin embargo, en el mes de diciembre hubo una inflación superior al 15%, que en enero había sido del 15.8, lo que se tradujo en un duro golpe para los trabajadores, pues mientras casi todos los bienes y servicios aumentaron en la realidad en un 100%, los salarios sólo lo hicieron en 15%. Lo peor fue cuando en marzo se concertó la segunda fase en la que el aumento salarial fue de un sólo 3%, de tal manera que de diciembre a marzo el salario sólo se incrementó en un 18%, frente al referido 100% en que subieron los bienes y servicios.

394 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario. op. cit.*, pp. 354-355. Con el PSE, el gobierno federal se comprometía a: modificar la ley de ingresos, incrementar los precios y tarifas del sector público; reducir el gasto público programable a 20% del PIB; continuar con el proyecto de reestructuración y redimensionamiento del Estado; propuesta de aumento inmediato del 15% a los salarios mínimos, entre otros. El sector obrero se comprometía a elevar la productividad, llevar a cabo el aumento salarial pactado de 15% y promover la disminución del ausentismo laboral. El sector campesino se comprometía a elevar los rendimientos y oferta de los productos agropecuarios básicos, reducir la intermediación comercial para abaratar precios, promover la capacidad técnica e iniciar revisión de precios de garantía. El sector empresarial se comprometía a: elevar la eficacia de la planta productiva, moderar las variaciones a los precios, elevar los salarios en el porcentaje acordado.
395 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 190.

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

*Aumento salarial de un 3%, equivalente a congelación salarial;*

*Mantenimiento de la libertad cambiaria, pero sosteniendo el tipo de cambio;*

*Congelamiento parcial de los precios sujetos a control durante todo marzo, pero los precios ya habían subido desde diciembre y enero lo suficiente como para estancarse;*

*No aumentos en precios de tarifas y servicios públicos*, y

*Baja en las tasas de interés bancaria y no bancaria, ya que el nivel de 149% que rendía el pagaré a un mes en bancos, se redujo al 76% y lo mismo ocurrió con todos los instrumentos como* CETES, PETROBONOS *y otros.*

Los resultados propiciados por los programas económicos instrumentados por el gobierno de Miguel de la Madrid durante el período 1982-1988, pueden apreciarse en el *Cuadro 2.1*.

**Cuadro No. 2.1 | Resultados globales del *neoliberalismo* de la Madrid 1983-1988**

| Años | PIB | Tasa inflacionaria | Deterioro del peso (pesos x dólar) | Variación de la reserva del Banco de México | Producto Interno Bruto por habitante | Tasa de desempleo % PEA |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1982 | -0.5 | 67.0 | 150 | -4 666.2 | -3.2 | 4.7 |
| 1983 | -5.3 | 80.8 | 162 | 3 300.9 | -6.6 | 11.7 |
| 1984 | 3.5 | 60.4 | 210 | 2 240.7 | 1.0 | 12.6 |
| 1985 | 2.7 | 65.9 | 447 | -2 328.4 | 0.0 | 13.4 |
| 1986 | -4.2 | 103.1 | 915 | 985.0 | -6.3 | 17.8 |
| 1987 | 1.4 | 159.0 | 2 400 | 6 924.4 | -1.2 | 20.7 |
| 1988 | 2.0 | 46.8 | 2 300 | 1 952.0 | -2.4 | 23.4 |
| Promedio Sexenal | -3.9 | 86.0 | 1 433% | 7 521.9 | -19.1 | 16.6 |

Fuente: Arturo Ortiz, *op. cit.*, p. 69.

Ortiz (1994), señala que de acuerdo a los resultados del PSE, al finalizar el período de Miguel de la Madrid:

> En síntesis, el verdadero significado del PSE era congelar artificialmente las variables económicas, descargando el peso del ajuste en el salario; aunque por razones estrictamente electorales se trataba a toda costa de dar la impresión del éxito del régimen de controlar la inflación, que era el enemigo principal a vencer. Sin embargo, al pueblo no fue posible engañarlo, pues lo repudió en las urnas el 6 de julio. Además, para finales del año el margen de maniobra se agotaba en forma acelerada, sólo que ya no tocó a De la Madrid enfrentar el problema sino a un sucesor de su misma línea ideológica y política a quien a partir del 1° de diciembre se le entregaría un país en plena crisis económica y efervescencia sin precedentes".[396]

Los resultados iniciales del PSE fueron positivos. La inflación anualizada de diciembre de 1987 había llegado a más de 400%, mientras que para fin de 1988 la inflación anualizada fue algo inferior al 25%. La inflación anual, diciembre-diciembre, disminuyó de 159.2% en 1987 a 51.2% un año más tarde. A pesar del ajuste fiscal, la economía no cayó en recesión debido al aumento del gasto privado como consecuencia de la disminución del impuesto inflacionario a la par de una estabilización de los salarios reales, así como a las altas tasas de interés que dieron ingresos adicionales a los ahorradores privados. Por lo tanto, el PIB real aumentó 1.4% en 1988. Desde luego, el aumento del producto en general y del gasto privado en particular, que contrarrestó la contracción del sector público, de tal suerte que el superávit comercial de 8,788 millones de dólares en 1987 disminuyó a solo 2,610 un año más tarde, a pesar de un ligero aumento de las exportaciones, que además sufrieron una disminución de los términos de intercambio de 9.6%. El saldo en la cuenta corriente se tornó negativo, -2,375 millones de dólares, lo que aunado a "errores y omisiones" y a la cuenta de capital negativa arrojó una reducción de la reserva bruta del *Banco de México* de 7,127 millones de dólares.[397]

El PIB se contrajo a partir de 1982. En 1983 el PIB apenas se recuperó ligeramente y el déficit público se redujo casi a la mitad, después de un programa económico de choque, estilo *Fondo Monetario Internacional* (FMI). Se aplicó la misma medicina en 1984, pero el *déficit*

396 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México, 1982-1994, op. cit.*, p. 105.
397 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, pp. 158-159.

público decreció mucho menos, apenas dos o tres puntos del PIB. Nuevamente un conflicto entre la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y la *Secretaría de Programación y Presupuesto*. Desde el punto de vista de los ingresos, era indispensable reducir el gasto, especialmente el corriente, pero la SPP se resistió.[398]

La política cambiaría fue evitar la sobreevaluación del peso y fomentar la reciente libertad de cambios. El peso, que había estado subvaluado tras la depreciación de casi 100% realizada por Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, empezó a sobrevaluarse nuevamente. El margen que se había conseguido se evaporaba. Se inició un círculo vicioso en donde la inflación generaba demanda salarial, y ésta a su vez retroalimentaba la inflación y por tanto la presión sobre el peso.[399]

La crisis fue desde luego financiera y monetaria e inmediatamente económica y productiva, pero también recogió y amplió una ruptura en el modo como acostumbraban relacionarse los grupos dirigentes del Estado con los grupos dominantes en la economía y la sociedad. La nacionalización bancaria de aquellos años reveló las enormes brechas existentes en el esquema de cooperación entre el sector público y el privado en el que se había sustentado el "desarrollo estabilizador". La "regla de oro" del sistema mexicano, empezó a conocer sus últimos tiempos. El reconocimiento de la presidencia mexicana como el lugar de las decisiones de última instancia en la política y en la economía, empezó a ser acremente cuestionado desde las propias cúspides de la empresa privada, y la necesidad de corregir a fondo el régimen del presidencialismo autoritario heredado de la Revolución Mexicana se volvió idea fuerza.[400]

### 2.2.1 El *crecimiento cero* en la economía

Los resultados del sexenio de Miguel de la Madrid, parecieran más bien saldos. La reforma económica había fracasado, no fue superada la crisis sino que se acentuó mucho más de lo previsto. En toda la historia del México contemporáneo, el *Producto Interno Bruto* (PIB) nunca había crecido al 0.1% promedio anual durante un sexenio. Este estancamiento se verificó en dos sectores que constituyen el núcleo fundamental del desarrollo económico de cualquier país: la agricultura y la

398 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 207.
399 *Ibíd.*, p. 208.
400 Cordera, Rolando. *"La falsa promesa de las reformas estructurales", op. cit.*, p. 142.

industria manufacturera. El sector agropecuario creció al 0.8% promedio anual durante el sexenio y la industria manufacturera sólo lo hizo al 0.2% anual. Con una tasa de crecimiento de la población del 2.2% anual, no es de extrañar que el ingreso *per cápita* haya caído brutalmente en el período.[401]

Sin duda, el crecimiento cero de la economía mexicana, se explica por la política de austeridad, que se impuso a partir del compromiso del gobierno de Miguel de la Madrid de hacer frente al servicio de la deuda externa. Así, durante su mandato se pagaron cerca de 90 mil millones de dólares a la banca internacional, y a pesar de ello la deuda externa mexicana creció alrededor de 110 mil millones en 1988. La carga de la deuda nunca había sido un contrapeso tan paralizante como en ese sexenio, en que llegó a representar el 65% del PIB, originando una transferencia neta de recursos del 6% del mismo, en el período 1982-1987.[402]

En estas condiciones, la inflación amenazó con ser incontrolable. Así, empezando con una tasa anual de 81% en 1983, en 1987 había alcanzado la cifra del 160% lo que evidenciaba el fracaso de la política antiinflacionaria del régimen.[403] En los primeros cinco años de gobierno el peso se devaluó 1,494% con relación al dólar. El *Banco de México* calculó que el peso estaba subvaluado -36% en el último trimestre de 1987.

Como era de esperarse, la subvaluación del peso favoreció las exportaciones de productos mexicanos, que crecieron a una tasa del 4.8% promedio anual. Con el crecimiento cero que vivió la economía mexicana no se necesitaron importaciones significativas, de tal suerte que éstas alcanzaron una tasa de crecimiento del 1.1% promedio anual, generando en consecuencia, un saldo positivo acumulado (1983-1987) de 56,672 millones de dólares, en la balanza comercial: con esto se alcanzó el principal objetivo de la política de austeridad del sexenio.[404]

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

401 Gutiérrez Garza, Esthela. "Presentación. El sexenio del crecimiento cero". En Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) 4. *Los saldos del sexenio (1982-1988).* México, Siglo XXI-UAM, 1990, p. 11.

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

403 NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*, México, 1986, Cuadro 13.6.

404 De la Madrid Hurtado, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*, México, 1988, pp. 266-269.

pérdida aún mayor. El aumento del desempleo y la caída de los salarios son indicadores de una distribución regresiva del ingreso.[405]

La tasa de crecimiento en la década de 1980 fue tan baja que en términos per cápita la economía mexicana no creció absolutamente nada. Ése fue el impacto más significativo de la crisis, con sus graves consecuencias sociales. Se detuvo la reducción de la desigualdad y de la pobreza que se había observado desde que inició el levantamiento de esa información en los años de 1950. El crecimiento de las clases medias también se contrajo y la expansión del gasto social prácticamente se detuvo. Los indicadores sociales relativos a la educación, salud y vivienda detuvieron su mejoría que había sido acelerada hasta entonces.[406]

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

Todavía en el último año del sexenio de Miguel de la Madrid al arreciar aún más la crisis económica y no tener claro cómo detener la inflación, la depreciación del tipo de cambio y el déficit público, el gobierno llevó a cabo un plan de estabilización heterodoxo. Tras el aprendizaje que dejaron los planes *Austral* y *Cruzado*, en Argentina y Brasil respectivamente, el gobierno mexicano y particularmente miembros del equipo económico del candidato del PRI a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, llevaron a cabo un plan de estabilización tomando en cuenta lo que aún quedaba del corporativismo mexicano. El gobierno reunió a representantes (esta vez formales) del sector privado, de los obreros y de los campesinos (aún afiliados al PRI), y convocó al *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), con el que buscó disminuir la inflación drásticamente sin incurrir en los altos costos sociales de los planes de estabilización tradicionales.[407]

405 *Ibíd.*, p. 14.
406 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 209-210. El PSE conjugó elementos ortodoxos, como la reducción del gasto público y la disminución de los subsidios, con elementos menos tradicionales, como el uso de un ancla nominal –como el tipo de cambio– para reducir las expectativas de inflación y de depreciación del peso. Además se reconoció explícitamente el componente inercial de la inflación.
407 *Ibíd.*, p. 212.

El *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) en diciembre de 1987, el objetivo explícito del Pacto se cumplió. El éxito de bajar la inflación en un plazo muy breve reposó en dos instrumentos fundamentales de la política económica: el tipo de cambio y el salario. Los salarios mínimos descendieron del 7.6% en promedio anual en los cinco primeros años del sexenio en 1988, primer año de vigencia del Pacto, perdieron así 14.8%. El éxito del PSE fue tal que la inflación disminuyó de 153.5% en 1988 a 23.8% en 1989. El desabasto que normalmente ocurría en programas heterodoxos fue muy inferior en México al que ocurrió en Argentina y Brasil. Y con base en ese logro, que muchos se lo atribuyeron al equipo entrante en el gobierno encabezado por Carlos Salinas, el sector privado comenzó a cambiar su actitud ante el gobierno.[408]

El gobierno de Miguel de la Madrid inició diversos programas de estabilización económica y una tibia reforma del modelo de desarrollo. Cuando la estabilización no logró los objetivos buscados, el gobierno no frenó el proyecto de cambio, como en el pasado, sino que decidió profundizar la reforma estructural. Con ese fin se aceleró la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas y más tarde, la desregulación. Con la llegada del gobierno de Carlos Salinas, la reforma se radicalizó en estos tres campos. Esto, aunado al fortalecimiento de la izquierda cardenista en la elección presidencial de 1988, permitió reestablecer una buena relación con los empresarios más importantes, controlar la inflación e iniciar un modesto crecimiento de la economía.

La inestabilidad financiera y la tendencia al descenso que caracterizó la economía a partir de la crisis de la deuda de 1982 también se observó en la tasa de acumulación de la economía. De hecho, al día de hoy no ha recuperado los niveles que alcanzó durante el auge petrolero. La drástica caída en la inversión pública no fue compensada por un aumento correspondiente, en cantidad y calidad en la inversión privada. Contra lo que se prometía, la apertura comercial y la liberalización económica no lograron crear los incentivos suficientes a la inversión privada, nacional y extranjera, para compensar la retirada del sector público de la inversión en gran escala en obras de infraestructura.[409]

En suma, el alto costo económico, político y social de la puesta en marcha del neoliberalismo, en el sexenio de Miguel de la Madrid, contribuyó a acentuar aún más la injusta distribución de la riqueza y la reforma del Estado fue cambiando paulatinamente el rol del *Estado*,

408 *Ibíd.*, p. 213.
409 Cordera, Rolando. *"La falsa promesa de las reformas estructurales", op. cit.*, p. 144.

es decir, de interventor a mecanismo de regulación,[410] de asumir el desarrollo y el bienestar social a preocuparse por el crecimiento económico y en el asistencialismo social compartido con mecanismos privados de previsión social.

### 2.3 La reforma política: la democracia *gradualista*

Desde el comienzo del gobierno de Miguel de la Madrid, quedó muy claro que el ajuste económico y el cambio estructural de la economía que trajo consigo, contenía una dimensión política. La reforma financiera y administrativa pública desataba efectos directos y centralmente políticos.[411] Uno de los mayores cambios políticos durante el gobierno de Miguel de la Madrid es la creación de la *Corriente Democrática* dentro del PRI y que después de diferencias con el partido, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, renuncian al PRI para conformar una nueva fuerza política en el escenario democrático del país.

Miguel de la Madrid inició su periodo presidencial con ofertas de reforma económica y política, así como un espíritu conciliador con el sector privado. No obstante, el alcance de sus reformas no fue suficiente para resolver los graves problemas de la economía y la desconfianza que permeaba en la sociedad, la cual se agudizó ante la lenta respuesta gubernamental frente al devastador sismo de 1985. Por su parte, amplios grupos de empresarios abandonaron la actitud de conformismo político que había marcado su alianza con el Estado y se embarcaron en una creciente militancia en las filas del *Partido Acción Nacional* (PAN). En 1987 la disputa política producto de un nuevo proceso de sucesión presidencial redundó en la ruptura de la *Corriente Democrática* con el PRI, origen de lo que en 1989 se constituiría como *Partido de la Revolución Democrática* (PRD).[412]

En 1982 México fue a las primeras elecciones generales –Presidente, Senado, Cámara de Diputados– luego de la reforma política de 1977. En 1982, se podía optar por siete candidatos distintos: Miguel de la Madrid (PRI, PPS, PARM), Pablo Emilio Madero (PAN), Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM), Cándido Díaz Cerecedo (PST), Rosario Ibarra de Piedra (PRT), Manuel Moreno Sánchez (PSD) e Ignacio González Gollaz (PDM).[413]

410 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma", op. cit.*, p. 156.
411 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 91.
412 Servín, Elisa. "Introducción", *op. cit.*, p. 17.
413 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, COLMEX, 2012, p. 35.

Miguel de la Madrid obtuvo poco más de 16 millones de votos que representaban 68.43% del total (aunque hay que sumar otro 2.53% por el PPS y el PARM). En la Cámara de Diputados, con el 69.26%, el PRI ganó 299 distritos de los 300, y en el Senado con 64.99% alcanzó 64 de 64, es decir, por si no quedó claro, 100% de escaños. Los otros candidatos presidenciales obtuvieron los siguientes porcentajes: PAN, 15.68; PSUM, 3.48; PDM, 1.84; PRT, 1.76; PST, 1.45; y PSD, 0.20. Y al final las bancadas de la Cámara de Diputados, luego del reparto de plurinominales, alcanzaron los números siguientes: PRI, 299; PAN 51; PSUM, 17; PDM, 12; PST, 11; y PPS, 10.[414]

Sin embargo, el sexenio de Miguel de la Madrid ha sido, sin duda alguna, el gobierno que más problemas de tipo electoral había enfrentado en muchos años.[415] Los procesos electorales durante el período 1983-1987, así como la reforma electoral de 1987, lo demuestran. A pesar de que los primeros años de gobierno no suelen ser competitivos electoralmente, en sólo siete meses el norte dio malas nuevas al *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), propiciándole su más severa derrota en los estados de Chihuahua y Durango, dominó las elecciones en las capitales y en las principales ciudades de la zona. El PAN obtuvo sonoros triunfos. No sólo ganó las capitales de esos estados, sino que en Chihuahua triunfó, además en Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo. En Chihuahua el PST ganó en Cuauhtémoc, el PSUM en Ignacio Zaragoza y el PPS en Coronado.[416]

En Durango, el PAN obtuvo en 1983, 73,583 votos, aún lejos de los 160,762 del PRI, pero mejorando notablemente con respecto al trienio anterior, cuando había obtenido sólo 13,950 votos; mientras que el PRI perdió buena parte de los 192,197 votos que obtuvo en 1980.[417] Pero el golpe fuerte lo recibió el PRI en Chihuahua, ya que la oposición obtuvo triunfos en todas las ciudades del Estado: el PAN ganó las ciudades de Chihuahua, Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo; el PST se llevó Cuauhtémoc; y el PSUM y el PPS los pequeños municipios de Ignacio Zaragoza y Coronado, respectivamente. En total, 11 de 67 municipios en manos de la oposición y tres de las catorce diputaciones locales en manos panistas.[418]

414 *Ibíd.*, pp. 36-37.
415 Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987". En Pérez Fernández del Castillo, Germán y León, Samuel (comp.). *17 ángulos de un sexenio.* México, *unam*-Plaza y Valdés, 1987, p. 189.
416 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*, *op. cit.*, p. 41.
417 Molinar, Juan. *"Los procesos electorales: 1983-1987"*, *op. cit.*, p. 190.
418 En el total municipal el PRI no pudo obtener la mitad de los votos, pues alcanzó 202,775 de un total de 426,330. El PAN quedó en esa ocasión a sólo diez mil votos del PRI, pues reunió 191,570 en todos los municipios estatales.

No obstante, el PRI obtuvo triunfos holgados en Campeche, Michoacán y Zacatecas; en esos tres estados se disputaron 52 diputaciones locales de mayoría y el PRI ganó todas. Lo mismo sucedió en 12 diputaciones locales de mayoría y 9 ayuntamientos en Aguascalientes, más 18 diputaciones locales en Oaxaca. Otro mes más tarde, en septiembre de 1983, se realizaron comicios en Veracruz (diputados) y Baja California (ayuntamientos, cámara local y gobernador). En Baja California el PRI ganó las 16 diputaciones locales de mayoría relativa y en Veracruz, la oposición no logró triunfos significativos.[419]

Tres meses después del caso Chihuahua, de los 32 diputados de mayoría de Tlaxcala, Sinaloa y Baja California Sur el PRI perdió uno contra el PAN (el XVI de Sinaloa), pero ganó las 22 municipalidades disputadas en el estado peninsular y en Sinaloa; a pesar de pelear el PAN los ayuntamientos de Ahome, Culiacán y Mazatlán, los perdió. Ni siquiera en Puebla, donde el PAN había obtenido buenos resultados hubo avance. Sólo en Ajalpan, Teziutlán y Tehuacán el PAN cobró victorias. Pero tres de 217 municipios, no son muchos. El caso de Oaxaca merece mención aparte.[420] El PRI se las arregló para ganar la totalidad de las 47 diputaciones de mayoría puestas a elección en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, y solamente perdió 3 de los 230 ayuntamientos electos en esos estados. El balance de 1983 expresado en números mostraba un avance relativamente menor para la oposición.

En 1984, el gobierno hubiera esperado un respiro. El segundo año sexenal es electoralmente "flojo", ya que no se renueva ninguna gubernatura. Además, los estados que tendrían elecciones municipales o de legislaturas son pocos y con excepción de San Luis Potosí (por la presencia navista), el Estado de México y Coahuila (por el panismo), se trataba de bastiones priistas: Quintana Roo, Nayarit, Yucatán (salvo Mérida) e Hidalgo.[421] Coahuila, sin embargo, fue el caso crítico que echó a perder la paz del año fácil. Aunque

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

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

421 *Ibíd.*, p. 193.

el PRI ganó en 35 de 38 municipios, la violencia estalló en Piedras Negras, provocándose diversos incidentes en la línea fronteriza.

En 1985, en el primer domingo de julio, se disputaron siete gubernaturas: Campeche, Colima, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y Sonora; 87 municipales: en Sonora y Querétaro y las legislaciones locales de Colima, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora. La atención se centró en Nuevo León y Sonora, en donde el PAN aseguraba estar en francas posibilidades de vencer. Sería conveniente señalar que en todas las gubernaturas disputadas, el PRI ganó por amplios márgenes; sin embargo, el sistema perdió credibilidad. En Sonora hubo brotes violentos en algunos lugares: San Luis Río Colorado, Naco, Agua Prieta; y en Monterrey las manifestaciones populares inauguraron la Macroplaza con mítines de protesta.

En las elecciones intermedias de 1985 solamente se renovó la Cámara de Diputados y el PRI obtuvo 64.90% de los votos. El PAN, segunda fuerza, muy atrás, logró apenas 15.54% y mucho más rezagado quedó el PSUM con un 9.23%. De hecho, la izquierda aparecía en la boleta sumamente fragmentada. El PPS con 1.97%, el PST con 2.47%, el PRT con 1.24% y el PMT con 1.55%. Cinco opciones que en total alcanzaron un poco más del 10 por ciento. La Cámara de Diputados quedó integrada de la siguiente manera: PRI 289 diputados, PAN 41; PSUM 12; PDM 12; PST 12; PPS 11; PARM 11; PRT 6, y PMT 6. Existía diversidad, pero hegemonía de un partido también.[422]

El resto de 1985 estaría marcado por el efecto de los Colegios Electorales de Sonora y Nuevo León y por la inminencia de tres comicios de municipalidades que se podían prever difíciles, como lo fueron: Nuevo León (sólo cuatro meses después de la elección de gobernador), Guanajuato (porque Salvador Nava dejaba la presidencia municipal, pero apoyaba a un candidato panista "frente civiquista"). Tanto en Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz el abstencionismo se hizo presente.[423] En Tabasco, Colima, Chiapas, Campeche y Zacatecas en cambio, el PRI ganó con facilidad y con poca abstención oficial.

En 1986 en el gobierno se preveían escollos duros: se renovarían trece gubernaturas y ayuntamientos en once estados. Algunos de ellos se esperaban difíciles, como el sinaloense y el poblano, pero la atención se centró en una dura prueba para el PRI: Chihuahua. De hecho el caso Chihuahua fue el clímax y el anticlímax del gobierno, en materia electoral. Por ello Miguel

422 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*, *op. cit.*, p. 42.

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

de la Madrid convocó pocos días antes de la crucial elección chihuahuense, a la celebración de audiencias públicas destinadas a culminar con una reforma electoral federal.

Así el 19 de junio de 1986 se publicó en el *Diario Oficial*, un acuerdo del presidente Miguel de la Madrid, para que la Secretaría de Gobernación convocara a "(...) partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general", para participar en audiencias públicas sobre la renovación política electoral.[424] Durante julio y agosto, se realizaron las mencionadas audiencias y en ellas quedaron expuestos los proyectos que los diversos partidos políticos, y algunos académicos tenían sobre la materia.[425] Al respecto, el Presidente de la República envió dos iniciativas al Congreso: una para modificar diversos preceptos constitucionales en materia electoral, y la otra para crear un nuevo *Código Federal Electoral*. Casi simultáneamente cinco partidos (PAN, PSUM, PDM, PMT y PRT) también turnaron una iniciativa al Congreso para cambiar ciertos ordenamientos constitucionales.

Las características, más sobresalientes, de la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid eran las siguientes:[426] 1) retomaba la exigencia del PRI de que sus candidatos a diputados plurinominales realmente tuvieran posibilidades de llegar a la Cámara, sólo que les impuso un tope (no más allá del 70% del total de diputados, sumados a los de mayoría relativa y representación proporcional); 2) retomaba la sugerencia de hacer la votación para diputados en una sola boleta, para evitar copos electorales como los que, en un inicio presentó Mario Moya Palencia y a los que se sumaron partidos como el PSUM, PDM, PMT y PRT; 3) ante el debate artificial entre fórmulas territoriales o de representación proporcional, optó por conjugar ambos; y 4) se acercó considerablemente a una representación proporcional: ahora el porcentaje de votos estaría muy cerca o sería igual al porcentaje de diputados, recogiendo una demanda del PSUM, PPS y el PRT, y con menor fuerza del PAN.

La renovación del Senado por mitades, propuesta en la iniciativa presidencial, si bien restituye una práctica del pasado, no resultó demasiado relevante. Quizá o más grave fue la

424 Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986". En Pérez Fernández del Castillo, Germán y León, Samuel (comp.). *17 ángulos de un sexenio. México*, UNAM-Plaza y Valdés, 1987, p. 225.
425 Los temas más relevantes fueron los siguientes: 1) la integración de los órganos de representación popular; 2) el tema del Senado; 3) el de los partidos políticos, medios de comunicación y registro; 4) el de los órganos y procesos electorales; 5) la calificación de las elecciones mereció un amplio debate, y 6) padrón electoral.
426 *Ibíd.*, p. 234.

desaparición de la fórmula de registro condicionado. Por su parte, en donde hubo un virtual empate, fue entre los que deseaban incrementar el porcentaje de votos para obtener el registro (PAN) y quienes lo querían disminuir (PSUM). La norma sigue igual: 1.5 de la votación, y si no, se pierde el registro.

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

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

Luego de una maratónica sesión de la Cámara de Diputados, el jueves 27 y el viernes 28 de noviembre, y de la celeridad con que el Senado despachó la iniciativa, y las propuestas presidenciales para modificar la Constitución, fueron aprobadas por los congresos locales y se convirtieron en parte de la *Carta Magna*. Se modificaron los artículos 52, 53, y 54 de la Constitución, para lograr una nueva forma de integración de la Cámara de Diputados. Se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero al aumentar el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a acercarse. Antes eran 300 y 100, ahora serán 300 y 200. La previsión de que un partido mayoritario, aun sin el 50% o más de la votación, tenga la mayoría de la Cámara, que con toda justicia ha sido criticada por el momento, en el terreno federal, no parecía tener posibilidades de realizarse.

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

También se puede considerar un avance en materia de representación, el establecimiento de una *Asamblea de Representantes en el Distrito Federal*. De tal suerte que la nueva Asam-

blea aparecía como el primer cuerpo colegiado, con facultades restringidas, por el cual podrían votar los ciudadanos de la capital de la República. Su integración sería similar a la *Cámara de Diputados*: 40 representantes elegidos en distritos uninominales y 26 mediante listas de representación proporcional.[427]

Lo más importante, es que se deroga la injerencia de la *Suprema Corte de Justicia* en asuntos electorales. Como se recordará, ese mismo artículo establecía el recurso de reclamación ante la Corte contra resoluciones del *Colegio Electoral* de la *Cámara de Diputados*. Pero, como sólo la Suprema Corte podía volver a enviar el caso a la Cámara para que esta última emitiera una nueva resolución, se decidió substituirla por un tribunal.[428] Con la reforma de 1986 se estableció que al votar en la vía de mayoría relativa el votante automáticamente lo estaría haciendo también por la vía plurinominal. El sufragio sería en una sola boleta para evitar el traspaso de votos con el cual la mayoría podía, eventualmente, modelar la representación de las minorías.[429]

La desconfianza entre el sector público y el privado continuó a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid, al tiempo que el PRI se escindió para dar nacimiento al PRD. La percepción de segmentos importantes del PRI que se sintieron traicionados por De la Madrid al no fortalecer el papel del Estado en la economía e incluso por la decisión de su sucesor dio lugar al nacimiento de un nuevo partido. Al final, el partido hegemónico no logró mantener la unidad en estas épocas de estancamiento y perdió a amplios sectores del electorado.[430] En 1987, militantes destacados del PRI encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, plantearon la necesidad de reorientar la política económica del país y de abrir cauces a la participación de los militantes para elegir al próximo candidato a la Presidencia de la República. El reclamo fue planteado en la *XIII Asamblea Nacional*, celebrada el 4 de marzo, pero la respuesta de la dirigencia fue cerrarle el paso a esas pretensiones y condenar a las cabezas visibles de ese movimiento.[431]

Al final del gobierno de Miguel de la Madrid se comenzó a conformar un movimiento de izquierda para enfrentar al PRI. En este contexto, se postula a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial hizo posible una coalición. Cárdenas, Muñoz Ledo y su corriente

427 Woldenberg, José. Historia mínima de la transición democrática en México, *op. cit.*, p. 51.
428 Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986", *op. cit.*, p. 243.
429 Woldenberg, José. Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit., p. 51.
430 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit., p. 211.
431 Woldenberg, José. Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit., p. 56.

abandonaron el PRI y lograron que, en principio, tres partidos que habían gravitado en torno a ese mismo partido lanzaran la candidatura del ingeniero Cárdenas a la Presidencia de la República. El PARM, el PPS y el PFCRN (antes PST) conformarán el *Frente Democrático Nacional* y respaldarán la postulación de Cárdenas.[432] Cuando el 12 de octubre de 1987 el *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana* (PARM) designó a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia, y fue rápidamente seguido en esa vía por el *Partido Popular Socialista* (PPS) y el *Partido Socialista de los Trabajadores* (PST) (recién bautizado *Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional,* PFCRN), bajo la modalidad de candidatura única, el pequeño sistema de intercambio político que había servido para incrementar el costo de la disidencia y legitimar la idea de competencia electoral con una oposición débil y subordinada se revirtió contra el régimen. Cárdenas iba a aportar los votos necesarios a la supervivencia material y política de esas formaciones de oposición.[433]

Por su parte, el *Partido Mexicano Socialista* (PMS), creado en 1987 como resultado de la fusión del PSUM, el PMT, el *Partido Patriótico Mexicano*, el *Movimiento Revolucionario del Pueblo* y la *Unidad de Izquierda Comunista*, y que significaba un nuevo intento por revertir la atomización de la izquierda, lanzó la candidatura a la Presidencia del ingeniero Heberto Castillo. Sin embargo, el crecimiento exponencial de la candidatura de Cárdenas llevó al ingeniero Castillo a declinar a su favor, luego de aplicar una encuesta en donde era claro que mientras el primero crecía en las preferencias del electorado, la suya se encontraba prácticamente estancada. De esa manera, el *Frente Democrático Nacional* (FDN) quedó integrado por cuatro partidos con registro y un archipiélago muy grande de organizaciones políticas.[434] La creciente adhesión de grupos y partidos a la campaña de Cárdenas a lo largo de 1988 también contribuyó a afianzar la percepción del gran poder de movilización social del neocardenismo. Así se fortaleció la convicción de que el movimiento podía derrotar al régimen por medio de dicha movilización y la adhesión pública de grupos políticos y sociales diversos.[435]

432 Ibíd., pp. 56-57.
433 Prud'homme, Jean-François. "El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 109.
434 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit.*, p. 57.
435 Prud'homme, Jean-François. "*El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización", op. cit.*, p. 110.

En el ámbito político, dos factores fueron relevantes: la decisión del gobierno de Miguel de la Madrid de interrumpir el proceso de liberalización del juego electoral y la perdurabilidad del esquema de expectativas construido en torno al sistema de recambio sexenal. La interrupción del proceso de reforma política tras el impresionante desempeño del PAN en las elecciones municipales de Chihuahua y Durango en 1983, permitió al gobierno recuperar el control del ámbito electoral y, de este modo, continuar utilizando la distribución de los puestos electorales como instrumento clave para retener la lealtad de las élites priístas.[436]

La reforma política de Miguel de la Madrid, siguió formando parte de la democracia gradualista, es decir, sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al PRI y continuar detentando el poder. Hubo avances, pero no los necesarios, para alcanzar una reforma política profunda que permitiría el avance democrático de la Reforma del Estado. La oposición política –PAN y PRD– comenzaron a crecer como resultado del impacto de la crisis económica y de los cotos sociales de los ciudadanos.

### 2.4 La reforma social: avance de la pobreza

Los primeros programas de atención a la pobreza en el país son puestos en marcha a inicios de la década de 1970 y se mantienen hasta la fecha. En particular, a los programas como el de *Inversiones para el Desarrollo Rural* (PIDER, 1970-1976), y la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR 1976-1983). El primero de estos programas –Pider- aparece durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), cuando comenzaro a hacerse patentes, las crecientes dificultades económicas a las que se enfrentaban el *Estado posrevolucionario* y la debilidades de los mecanismos tradicionales de control político corporativo.[437]

El PIDER y la COPLAMAR funcionaron a lo largo de la década de los 1970 y no implicaron un cambio del papel del Estado respecto de su compromiso con los sectores populares. No constituyeron una política especifíca de combate a la pobreza, sino que fueron la política de desarrollo nacional aplicada a zonas particularmente pobres. En el gobierno de Miguel de la

436 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, pp. 200-201.
437 Barajas M., Gabriela. "La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 274.

Madrid (1982-1988) no impulsó ningún programa de combate a la pobreza. En realidad se fue conformando un nuevo modelo de desarrollo: el neoliberal, cuyos rasgos generales eran la privatización, la primacía de la empresa privada, una sociedad desregulada y el Estado mínimo.[438]

Una nueva etapa recesiva, con elevada inflación se inicia con la crisis de 1982, que se caracteriza por el descenso del PIB y por la reversión del avance logrado por el factor del trabajo y el sector público en la distribución del ingreso. La crisis de 1980-1982, originada por la imposibilidad de pagar la deuda externa, provocó la falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos y amplió las desigualdades sociales y la pobreza. Ante la crisis no hubo políticas sociales compensatorias efectivas que amortiguaran sus efectos y el mencionado ajuste estructural.[439]

La primera fase de la crisis estalló, debido al agotamiento de las reservas internacionales que se presentó en agosto de 1982 y que obligó a las autoridades monetarias a solicitar la suspensión de los pagos del principal de la deuda pública. El Presidente Miguel de la Madrid, adoptó el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), consistente en aplicar una política depresiva con objeto de contraer la demanda interna, frenar las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos que permitiera el pago de las obligaciones externas.[440]

Esta política disminuyó el número de personas ocupadas, con lo que aumentó el número de subocupados, la desocupación abierta y el empleo informal. El ingreso medio real anual del trabajo por una persona ocupada, que se había mantenido constante de 1976 a 1981, comenzó a caer precipitadamente, lo que afectó el nivel de vida de la población. Varios indicadores de bienestar demuestran el impacto de la crisis en la población mexicana: el salario real, el empleo, el consumo de la clase trabajadora, educación, alimentación, salud y vivienda.[441]

**El salario real**. La política salarial del gobierno de Miguel de la Madrid, se había circunscrito al marco del programa de austeridad convenido con el FMI y a la estrategia de cambio estructural, que trató de reorientar el aparato productivo nacional hacia la exportación. Congruente con estos objetivos, desde un principio, las autoridades económicas adoptaron una política de

438 *Ibid*, p. 275.
439 Paz Pellat, Marco Antonio *et al*. *Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 20.
440 Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.). *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 374.
441 *Ibíd*., pp. 384-397.

contención de salarios reales, con el propósito de contraer la demanda interna, reducir las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos.

Ya desde 1976, con excepción de 1981, venían disminuyendo los salarios mínimos reales. La pérdida del salario mínimo real de 1985 se sumó a la ocurrida en 1984 y a las experimentadas desde 1976, por lo que su poder adquisitivo, en 1985, era 40.1% inferior al de 1976, y 25.1% inferior al de 1970, situándolo al nivel de 1966, o sea de hace una generación. De igual manera, si se toma el salario medio como punto de referencia de los salarios en general, se observa un continuo descenso: de 51 pesos diarios en 1981 a sólo 35 pesos diarios en 1985 (en pesos de 1970).[442]

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

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

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

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

442 *Ibíd.*, p. 388.

subocupados o de ínfima productividad, concentrados principalmente en las zonas marginadas de las grandes urbes.[443]

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

Por ejemplo, basados en la primera encuesta que se realizó entre marzo y junio de 1983, se puede observar que entre las familias cuyo ingreso es inferior a dos salarios mínimos, en la mayoría, hay un descenso en el consumo de todos los alimentos, con excepción de la tortilla. Además, hubo una clara sustitución de proteínas animales por carbohidratos. En una segunda encuesta realizada entre enero y agosto de 1985, los resultados son similares, pero el porcentaje de hogares, que indicaron un descenso en el consumo de alimentos, fue inferior al de 1983 (un reflejo, tal vez, de la desaceleración en la pérdida del poder adquisitivo).[444]

Las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos han sufrido un proceso acelerado de deterioro de 1981 a la fecha. Si bien la desigualdad social en un país como el nuestro, no es una novedad durante los años de la crisis (1982-1987) la profundización del fenómeno de la desigualdad económica y social ha sido particularmente grave. Ello es más evidente si se evalúa por áreas: salud, educación, alimentación y vivienda.[445]

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

444 Lustig, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986), op. cit.*, p. 433.

445 Báez González, Francisco y González Tiburcio Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo." En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986), op. cit.*, p. 446. Para estos autores, dentro de la actual estrategia de política económica, lo social ha sido, en el mejor de los casos un derivado cuando no un añadido. Ello en la medida que, a partir de los ajustes implementados desde 1982, lo fundamental ha sido la búsqueda del logro de las metas macro financieras del déficit público, sector externo y reducción de la inflación, quedando en un segundo plano la creación de empleos y bienestar social.

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

Como porcentaje del PIB, el gasto educativo del año de 1986 es el más bajo de los últimos once años, a la vez que entre 1982 y 1986 sufrió reducciones en términos reales. También, es el más bajo de los últimos tres lustros si se le compara con el gasto público total; en tanto que si se le observa en términos de gasto por habitante, la tendencia desde 1982 es de continuo descenso.[446]

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

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

En cobertura educativa ocurre la misma tendencia. Mientras en el ciclo 1981-1982 había una población de 12 millones de mexicanos, de entre 6 y 24 años, recibiendo algún tipo de educación, para el ciclo escolar 1984-1985 ésta había aumentado a 14 millones de habitantes; y para el ciclo 1985-1986 la cifra rebasa los 14 millones, es decir, la población sin acceso a los servicios educativos ha aumentado en casi 2 millones de habitantes más, de un ciclo a otro.[447]

446 *Ibíd.*, p. 448.

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

En suma, no deja de ser preocupante que en 1985 había todavía 10% de la población mayor de 15 años analfabeta (cerca de 5 millones de habitantes); que el nivel de escolaridad promedio de la población de 15 años sea el correspondiente al sexto año de primaria, y que del total de la población en edad escolar (de 6 a 24 años), alrededor del 40% (14 millones de mexicanos aproximadamente) no recibían atención educativa.[448]

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

Para una familia tipo, del Distrito Federal, que sólo recibe el salario mínimo, el costo promedio de una canasta "súper básica" –compuesta por 8 productos indispensables en el consumo familiar– presenta el siguiente comportamiento: para 1982, e incluso para el año de 1983, esta canasta representó alrededor del 30% del salario mínimo, en tanto que, bajo el supuesto de que se mantienen los niveles de consumo familiar, para 1984 y 1985, se observa una tendencia clara a aumentar la parte del salario mínimo destinada a la adquisición de los alimentos seleccionados. Así, mientras que en 1981, se requería una tercera parte del salario mínimo para el acceso a esta canasta, para 1986 la proporción amenaza con llegar al 50%.[449]

La pérdida de capacidad de compra de alimentos del ingreso familiar, se puede también deducir a partir de las horas de trabajo que necesita una persona con salario mínimo, para poder adquirir los 22 alimentos que genéricamente conforman la canasta básica. En tanto que en 1982, se requerían 50 horas de trabajo para acceder a una canasta básica por mes, para 1986 el tiempo de trabajo requerido se eleva a 85 horas, es decir, casi dos semanas de trabajo (alrededor de 25 horas más que en 1982) para poder satisfacer el mismo nivel de consumo. Esto muestra el grave deterioro que ha sufrido el acceso de las familias de bajos ingresos, al consumo de alimentos.[450]

448 *Ibíd.*, p. 452.

449 *Ibíd.*, p. 453.

450 En el caso de la carne de res, la caída más abrupta en su consumo se produce en 1986, cuando el consumo promedio nacional llega apenas 7.9 kg. por persona, que comparado con el nivel obtenido en 1982 significa una disminución de casi la mitad. El consumo de carne de puerco presenta un comportamiento similar, aunque la reducción es considerablemente menor: en 1986 el consumo por habitante (16.6 kg.) es menor en casi 2 kg. al realizado en 1981. Por su parte, el consumo de carne

**Salud**. Uno de los datos de mayor relevancia en este campo, lo constituye la reducción del gasto asignado a la salud y la seguridad social. En efecto, para 1986 este gasto, medido en términos por habitante, como porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto público total, es el más bajo de las dos últimas décadas. Un sólo dato de estos, ejemplifica la reducción del gasto social destinado a la salud y la seguridad social: en 1986 el gasto por habitante está por debajo del que se ejerció en 1970. Esto tiene un fuerte impacto, en la calidad de los satisfactores y servicios públicos de salud para la población que necesita de ellos.[451]

Los datos al respecto son dramáticos. Para 1985 la población desprotegida, que no tiene acceso a algún sistema de salud, representa más del 13% de la población nacional (lo que equivale a más de 10 millones de habitantes). Pero, si a la población desprotegida por los servicios de salud, se le adiciona aquella que sólo puede acudir a las instituciones de cobertura abierta, la población sin acceso expedito a estos servicios asciende, en 1985, a casi 35 millones de mexicanos.

En 1985 el IMSS y el ISSSTE, absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y la seguridad social, atienden aproximadamente a 38 millones de derechohabientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura abierta se le asigna el resto del presupuesto, es decir el 16%, y debe atender a una población cercana a los 24.5 millones de habitantes.

Si bien, de 1982 a 1986, aumentan de manera sensible las coberturas del IMSS y del ISSSTE, pasando de 23.3 millones de derechohabientes en 1982 a 38.6 millones en 1986, es decir, la cobertura de estas dos instituciones de seguridad social se amplía en 6.3 millones más. Hay que hacer notar que con anterioridad, en once años prácticamente, se triplicó el número de asegurados (pasando de 11 a 32 millones entre 1970 y 1981). En esta perspectiva,

de pollo, aumenta en forma sostenida de 1981 a 1985; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986; su consumo por persona se reduce hasta 3.5 kg., lo cual representa el menor nivel de consumo por habitante de los diez últimos años. Además, a lo largo de los años de crisis el consumo de leche por persona ha experimentado un continuo descenso, no pudiendo alcanzarse el nivel de 125 litros anuales por persona registrado en 1980 en ninguno de los años siguientes. De nuevo, es en 1986 cuando la reducción en el consumo de este satisfactor llega a una cifra récord; 74 litros por persona, que es el nivel de consumo más bajo de por lo menos los últimos años. Frente a la crisis, el huevo parece haber funcionado como un proceso sustituto. Sin embargo, este proceso se revierte en 1986, cuando el consumo de huevo por habitante –después de continuos aumentos desde 1981– registra el nivel más bajo de la última década: 11 kg. por persona. Por otra parte, el consumo de pescado por habitante sufre una drástica disminución a partir de 1981, cuando se ubica en alrededor de 20 kg. por persona. Así, para 1985 el consumo de este alimento es de 13 kg. por habitante (7 kg. menos que en 1981). *Ibíd.*, pp. 453-454.

451 *Ibíd.*, pp. 453-456.

el aumento registrado entre 1981 y 1986 parece mínimo, más aún si se considera que se incorporan a los registros del IMSS, los derechohabientes de otras instituciones de salud.[452]

**Vivienda.** La atención a las necesidades de vivienda y de los servicios relativos a ésta en México, en comparación con los servicios de salud, la educación y la alimentación, presentan un mayor rezago. Desde 1982 la falta de vivienda ya es considerada un problema grave. Para 1985, el *déficit* de vivienda sólo en la Ciudad de México, se calcula entre 800 y 900 mil viviendas; mientras el déficit a nivel nacional, se estima cercano a 3 millones y medio de viviendas.[453]

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

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

La crisis iniciada en 1982, es una de las más graves del México moderno. A pesar de los deterioros en la infraestructura social y de la política que los ha acompañado, esta infraestructura parece haberse acentuado haciendo menores los efectos sociales de la crisis.[454] Un documento oficial, de la siguiente administración, señalaba que en México viven 41 millones

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

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

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

de personas, que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De ese total, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Los otros 24 millones de pobres constituyen familias que, si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de los satisfactores esenciales.[455] Estos son los resultados sociales de la Reforma del Estado emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid.

Si para la mayoría de los empresarios, la estabilización y el ajuste resultaron enormemente costosos, para los trabajadores el costo fue aún más alto. Entre 1983 y 1988, los salarios reales cayeron entre 40 y 50% y el empleo creció tan sólo 0.4%. Sin embargo, a pesar de la magnitud de las pérdidas y en claro contraste con lo ocurrido en otros países de la región durante el mismo periodo, en México el frente laboral se caracterizó por una sorprendente quietud.[456]

En general, y como lo indican las diferencias en la evolución de los salarios mínimos e industriales de 1982 en adelante, las pérdidas sufridas por los trabajadores no sindicalizados parecen haber sido considerablemente mayores que las experimentadas por el sector obrero organizado. Entre 1982 y 1990, los salarios mínimos cayeron 47.7%; la caída, en el caso de los salarios en la industria, fue de alrededor de 19.8%. Estas cifras sugieren la operación de un patrón doble: apoyo de las élites sindicales a la política de contención de los salarios mínimos del gobierno a cambio de considerables espacios de maniobra respecto a las negociaciones salariales en cada empresa.[457] Los salarios reales de los empleados del gobierno federal, por ejemplo, experimentaron entre 1982 y 1988 una caída de 52.5%. En este caso, la ausencia de resistencia organizada parece haber estado fuertemente vinculada al control directo del gobierno sobre los sindicatos de trabajadores del Estado, así como a la compensación generada por un crecimiento del 18.6% en el empleo público.[458]

En la instrumentación exitosa del proceso de estabilización y ajuste, resultaron decisivas la ausencia de oposición empresarial y la colaboración de las élites sindicales. Sin embargo, la muy desigual distribución de los costos de estos procesos en el ámbito regional fue también un elemento que, sin duda, contribuyó en mucho a hacer que el ajuste económico fuera políticamente inviable.

455 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a la pobreza*. México, El Nacional, 1991.
456 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, pp. 195-196.
457 *Ibíd.*, pp. 196-197.
458 *Ibíd.*, p. 197.

### 2.5 La *reforma administrativa*: del gigantismo al adelgazamiento estatal

Una de las características más notables del gobierno de Miguel de la Madrid fue el hecho de la virtual monopolización del Poder Ejecutivo por parte de élites provenientes de las instituciones financieras públicas. Así lo indica claramente el hecho de que cerca de la mitad de los nuevos secretarios de Estado proviniesen de la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (encabezada por Miguel de la Madrid entre 1979 y 1981) y el que buena parte del resto del gabinete estuviese integrado por funcionarios de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, así como del *Banco de México*.[459]

En 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Con las reformas, a la *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial* se le devolvieron atribuciones; se creó la *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestal*, se añadieron funciones a la *Secretaria de Hacienda*, además de crearse la *Comisión Intersectorial* para encargarse de la indemnización de los bancos nacionalizados. También fue creada la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* como uno de los puntales de la transformación administrativa, por la necesidad de recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos de corrupción.[460]

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se dio el retorno a la planeación, a gobernar de acuerdo con el plan nacional de desarrollo, que se acompañaba con la idea del carácter democrático y consensual del plan. La idea de la "planeación democrática" deseaba recuperar el carácter público y pactado de la acción de gobierno, con el fin de que la sociedad conociera como se iba a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos. Además el estado mexicano define su área de rectoría económica estatal. Otra reforma importante es la reforma municipal y, a partir y alrededor de ella, toda la política promisoria de descentralización gubernamental.[461]

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la *Administración Pública*, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización. Era claro

459 *Ibíd.*, p. 192. "Los fuertes vínculos profesionales y políticos entre los integrantes del grupo que llegó al poder en 1982, aunados a su altísimo grado de cohesión ideológica, dotaron al nuevo gobierno con un recurso político fundamental.
460 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 101.
461 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, pp. 38-39.

que la falta de compromiso había sido problema grave en los programas del sexenio anterior. Se proponía lograr una transformación de la *Administración Pública* para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales.[462] En su campaña electoral, Miguel de la Madrid propuso revisar la estructura administrativa, aprovechando adecuadamente los recursos y como anticipo de lo que sería su administración, manifestó su desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado.[463] Las reformas administrativas habían dejado de ser importantes y a partir de ese momento, serían los programas de modernización administrativa.[464]

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes, instrumentados fue el relativo al redimensionamiento del *Estado* de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del *Estado*, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante, sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas.[465]

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

Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la administración, para convertirla en un medio ágil y eficaz, que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes, que contrajo el candidato De la Madrid, en una reunión celebrada en León,

462 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2009, p. 156.
463 *Ibíd*., p. 127. Miguel de la Madrid señalaba que "(...) ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actividad reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización –que se pretenden justificar con el argumento del pragmatismo– y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretenden justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo". Modernización de la Administración Pública, Consulta Popular, IIEPES, 1982. Citado por Pardo, María del Carmen.
464 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*. México, IAPQROO-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
465 De la Madrid Hurtado, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*, *op. cit*., p. 335.

Guanajuato, fue que el servicio público estaría fundamentando en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.[466]

El 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 de diciembre de 1982). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios,[467] con la creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF).

Mención aparte merece la tesis de la *Renovación Moral de la Sociedad*, como principio rector de su gobierno, Miguel de la Madrid propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría. Se le dio además, carácter de secretaría globalizadora, es decir con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.[468]

La creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF) obedecía al compromiso de moralizar el servicio público, frenar la corrupción, eliminar el conflicto de intereses, por lo que se le facultó para vigilar el manejo de los fondos y valores de la Federación, fiscalizar el gasto público, dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que tienen los servidores públicos en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo criterios de optimización, eficiencia, honradez.[469] Con la SECOGEF, Miguel de la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría. Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deberían cumplir el resto de las dependencias gubernamentales. La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación.[470]

466 *Ibíd.*, p. 128.
467 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 157.
468 La SECOGEF se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983, se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías.
469 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 339.
470 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 163.

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

Asimismo, la *Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República*, creada el 19 de febrero de 1983, intentaba constituirse en un nuevo elemento de toma de decisiones, que intentó establecer la unificación de criterios. Esta forma de organización, ensayada en otros países como Estados Unidos, demuestra que la participación del presidente es el recurso más socorrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.

Para completar la *reestructuración administrativa de la Presidencia*, se añadieron la *Dirección de Comunicación Social* y la de *Asuntos Jurídicos*, pero algunas funciones de coordinación, que dependían directamente del presidente (*Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud*, entre otras) se transfirieron a las secretarías.[471]

En los primeros meses de 1982, se suprimieron el *Fondo Nacional para Actividades Sociales* (FONAPAS) y las coordinaciones creadas en el gobierno anterior. Así como, aparecieron por decreto, desaparecieron de la misma forma la *Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda*, la *Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* y el *Sistema Alimentario Mexicano*.[472]

471 Otras desaparecieron como el *Fondo Nacional para Actividades Sociales* (FONAPAS), la *Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda*, la *Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* y el *Sistema Alimentario Mexicano*.
472 *Ibíd.*, p. 159.

En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, como una parte del proceso de revocación del decreto de nacionalización de la banca.[473] Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión. Estas fusiones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto de la nacionalización de la banca.[474]

Otra innovación, fue la simplificación de procesos y sistemas que se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo publicado en agosto de 1984. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse.

En febrero de 1985 se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del *programa de simplificación administrativa*. Los responsables, el *Jefe del Departamento del Distrito Federal* y el *Director del Instituto Mexicano del Seguro Social*, hicieron un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y simplificar. Eran de esperarse resultados superficiales, porque "simplificar" no equivale a "modernización", tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos.[475] La simplificación no fue una reforma administrativa, ya que no se realizaron las acciones profundas al aparato gubernamental.

Un elemento muy importante fue la relevancia de la planeación. La creación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (SPP) es un dato más que evidente de la importancia concedida a esa tarea. Miguel de la Madrid, que había sido titular de la SPP, conocía de cerca su utilidad y la necesidad de fortalecer esa función. Envió una iniciativa al *Congreso* en la que se establecía un sistema de planeación, que tomaba vigencia normativa obligatoria en la *Ley de Planeación*; de igual manera se reformó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno. En mayo de 1983 se presentó el *Plan Nacional de*

473 Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión; estas funciones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior.
474 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, pp. 159-160.
475 *Ibíd.*, p. 161.

*Desarrollo*, en el que se incluían las metas propuestas para el sexenio.[476] El *Sistema Nacional de Planeación* establecía como herramientas a los *Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo*. La coordinación entre la federación y los estados se formalizó mediante los *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD).

Uno de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid, fue implementar un servicio civil mexicano. Se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa.[477] Se estudiaron modelos extranjeros, para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su aplicación. Pardo (2009) señala, al respecto, que copiar experiencias extranjeras, no es ni será solución para el servicio civil; en tanto la movilidad sexenal característica esencial del servicio público, generaría un cambio drástico en nuestros usos, no era la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva.

En la escala jerárquica se llegaría hasta las jefaturas de departamento inclusive[478] y para el diseño del programa en México, se pensó que debía ser la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (ya desaparecida), un órgano de gobierno que dependiera del Ejecutivo y que fuera la responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Resulta evidente que de esta manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. Probablemente esta situación estancó el programa; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo. Los responsables de implementarlo no lograron rebasar la etapa de la planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid, que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

Pardo (2009) afirma que entre 1983 y 1984 funcionarios de la *Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal*, que dependía directamente del secretariado de *Programación y Presupuesto*, y la *Dirección General del Servicio Civil*, a la que se asignó, además

476 Ibíd., pp. 161-162.

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

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

del proyecto general del servicio, elaborar el anteproyecto de la ley correspondiente. En 1984, la *Unidad de Modernización* se transformó en *Coordinación General*, de la que dependió una *Dirección General de Modernización de la Administración Pública* con rango menor, puesto que se subordinó a la *Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad* de la SPP. En 1984 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma subsecretaría. La *Coordinación General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles* de la propia SPP, y se le encomendó el programa de modernización administrativa.[479]

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

La estrategia para modernizar la *Administración Pública* fue la descentralización de la vida nacional, mediante el *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*.[480] La respuesta de Miguel de la Madrid fue afirmar la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que retoma el *Plan Nacional de Desarrollo* 1983-1988. Para cumplir este compromiso, se estableció en la Constitución un *Sistema de Planeación* y una *Ley de Planeación*. El *Convenio Único de Desarrollo* (CUD) se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que había trazado López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra parte, adecuaba la estructura de la *Administración Pública* a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.[481]

479 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, pp. 172-173.
480 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op. cit.*, pp. 344-353.
481 Pardo, María del Carmen. "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo". En Torres, Blanca (comp.). *Descentralización y Democracia en México*. México, Colegio de México, 1986, p. 119.

El *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal* (enero de 1985), señaló que se trataría de un proceso donde lo importante es poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irá ajustando de acuerdo con las experiencias y con la disponibilidad de recursos que vayan teniendo la Federación y los estados en los próximos años.[482]

El proyecto de descentralización proponía tres líneas principales de acción: 1) fortalecimiento del federalismo; 2) mayores atribuciones a la vida municipal; y 3) fomentar el desarrollo regional.[483] Para cumplir con ese compromiso, se estableció en la Constitución la creación de un S*istema de Planeación Democrática*, se promulgó la *Ley de Planeación* y se aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988* que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional, asimismo en esa vertiente se puso en marcha el *Programa Nacional de Descentralización Administrativa*.

**Cuadro No. 2.2 | Acciones de descentralización**

| Número | Acciones |
|---|---|
| I | Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de Reforma Agraria, y la de Pesca. |
| II | Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud. |
| III | Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados. |
| IV | Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben: la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Procuraduría General de la República. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago, *op. cit*.

482 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit*., p. 351.
483 El concepto de descentralización, empleado en este sexenio, se entiende como fortalecimiento entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La descentralización es el fortalecimiento de la autonomía de los estados y los municipios.

Las acciones para la descentralización de la vida nacional en el gobierno de Miguel de la Madrid, se enmarcaron en cuatro grandes vertientes: 1) reforma municipal; 2) descentralización educativa; 3) descentralización de los servicios de salud; y 4) desarrollo regional.[484] A continuación se presentan las acciones más importantes en cada una de estas líneas de acción. Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, es el decreto de reformas y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en el que se sostiene que la *Administración Pública* debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un *Estado moderno*.[485] Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial, por lo que la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la *Administración Pública federal*. Por su parte, la *Secretaría de Programación y Presupuesto* se convierte en órgano rector en la planeación nacional con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del Ejecutivo Federal.[486]

El segundo elemento normativo fue la *Ley de Planeación*, en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, realicen la planeación y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. El tercer elemento, que sustenta la descentralización es el decreto presidencial que ordena a dependencias y entidades a elaborar un programa de descentralización administrativa, el cual entró en vigor el 18 de junio de 1984. Posteriormente, en una reunión celebrada el 21 de enero de 1985 se dio a conocer el *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*,[487] en cuya presentación se destacaba la necesidad impostergable de modificar las tendencias vinculadas a la centralización que padece el país.

Las acciones previstas en materia de descentralización administrativa eran de tres tipos: 1) transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los

484 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op. cit.*, p. 346.

485 La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

486 Pardo, María del Carmen. *"La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo"*, *op. cit.*, p. 121. Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene dos elementos importantes: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, el establecimiento de bases para el establecimiento del servicio público de carrera.

487 *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

gobiernos estatales; 2) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en los estados por el *Convenio Único de Desarrollo*; y 3) desconcentración de funciones administrativas. La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. El programa identifica como "decisiones fundamentales" las siguientes:

> El 6 de diciembre de 1982 el Ejecutivo Federal presentó al Senado la iniciativa de *reformas al artículo 115 constitucional*. La iniciativa tenía como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos adicionales, para que pudieran atender los servicios públicos que le son propios, y de esta manera, fortalecer su independencia política.
>
> *En su aspecto político*, las reformas y adiciones buscaban fortalecer la pluralidad en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello, la nueva versión del artículo constitucional generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país, no sólo a aquellos con más de 300,000 habitantes como era antes. Así, los partidos de oposición tendrían acceso a los ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales. Además, el nuevo artículo precisa el procedimiento a seguir para la suspensión de ayuntamientos en el caso que se presente una causa grave. La facultad de destituir queda entre las atribuciones de las legislaturas estatales y sólo con el acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes.
>
> *En su aspecto administrativo*, se otorgaban facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación que hasta ese momento no precisaba claramente el municipio. También, se señala la competencia mínima de los municipios, al precisar en el texto constitucional que son servicios a cargo de la autoridad municipal el suministro de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, así como la seguridad pública.
>
> *En el aspecto económico* la reforma proporcionaba un proceso de descentralización significativa. En el nuevo artículo se precisan los rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que le sean otorgados por la legislatura local. En este sentido, queda a su favor aparte de los rendimientos de sus bienes

y contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. La reforma municipal devuelve ingresos que habían perdido los ayuntamientos.

Un problema constante de los trabajadores al servicio de los municipios ha sido la inseguridad e inestabilidad laboral, debido al cambio en la administración municipal. Por ello, la reforma manda que los congresos locales legislen sobre la materia, con base en la fracción B del artículo 123 constitucional, que trataba de los empleados públicos. En este contexto, la iniciativa de reformas al artículo 115 fue presentada ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982 y aprobada por el Congreso el 27 de diciembre sin ninguna enmienda sustantiva. Con esta acción, se garantizan ingresos adicionales al municipio y nuevas atribuciones, que requieren al mismo tiempo, una mayor capacidad administrativa para dar cumplimiento a este ordenamiento.

La descentralización educativa se llevó a cabo en tres etapas: la primera el 8 de agosto de 1983, con la expedición de un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un *Comité Consultivo para la Descentralización Educativa* en cada uno de los estados.[488] Se otorgó a dichos comités la función de estudiar la situación de la educación básica y normal en cada entidad y proponer soluciones a los problemas que planteaba la transferencia a los gobiernos estatales en lo administrativo, financiero, pedagógico y laboral. Por su parte, las delegaciones estatales de la Secretaría de Educación Pública se convertían en *Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar* para asumir las funciones educativas, asimismo, administrativamente en el mismo decreto se dispuso la creación de una *Coordinación General para la Descentralización Educativa* en la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, la experiencia en la instalación y funcionamiento de los *Comités Consultivos* en los estados permitió, que en 1984, en la segunda etapa de la descentralización educativa, se planteara un procedimiento más avanzado para lograr la descentralización. El 20 de marzo fue publicado y entró en vigor el nuevo "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal", que propone mecanismos alternativos a los establecidos en el documento del año anterior.[489]

488 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983, pp. 23-24.
489 *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

En el marco de los *Acuerdos de Coordinación* se crearía en cada estado un *Consejo Estatal de Educación Pública*, presidido por el gobernador e integrado con representantes de la *Secretaría de Educación Pública*, la *Secretaría de Programación y Presupuesto* y las áreas educativas de la entidad. Asimismo, a las dependencias estatales financieras y de presupuestación, con la participación de representantes de los trabajadores de la educación. También, mediante este acuerdo se crearon en cada entidad una *Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública*, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales.[490] En los acuerdos, se establecían las bases para que la federación pusiera a disposición de los estados los recursos financieros y materiales para el servicio educativo básico y normal, que tenía a su cargo. Sin embargo, existían una gran cantidad de problemas para lograr una descentralización educativa, debido en parte a la diferencia de sueldos y salarios; prestaciones; cambios y contratación de egresados de las normales federales; en materia de escalafón; en asuntos financieros. Existía un modelo de educación federal, junto con modelos de educación estatales. Estos aspectos debieron ser considerados como parte del proceso de descentralización en el ámbito educativo.[491]

La tercera etapa de la descentralización definitiva del sector educativo –ya en el gobierno de Carlos Salinas– inicia el 18 de mayo de 1992, con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Este acuerdo contó con la ratificación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, representantes del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE) y los 31 gobernadores de los estados de la República.[492]

Este proceso no sólo implicaba una mayor participación local en la operación del servicio educativo, sino una verdadera reorganización del sector. A partir de este *Acuerdo*, los estados de la República se comprometieron a fortalecer la participación social mediante la formación de los *Consejos Estatales, Consejos Municipales* y *Consejos Escolares de*

490 Para agosto de 1984 se habían firmado doce *Acuerdos de Coordinación,* con los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Para mediados de 1985, se habían instalado los Consejos Estatales de Educación Pública de los 12 estados mencionados, así como los de Tamaulipas y Jalisco.

491 De acuerdo, con la información proporcionada, por una encuesta realizada en 1984, por la Comisión Mixta SEP-SNTE para la Descentralización y el *grupo Técnico del Comité Interno de la Descentralización*, los problemas eran considerables. Para un mayor análisis puede revisarse este artículo.

492 Moctezuma, Esteban. "La Educación frente a las nuevas realidades". En *Resumen de una Visión de la Modernización de México.* México, FCE-Presidencia de la República, 1994, Tomo II, p. 665.

*Educación*, en los que debían estar representados el magisterio, los padres de familia, la comunidad y las autoridades.[493]

Por su parte, la descentralización de los servicios de salud, inicia el 8 de marzo de 1984. Con la publicación en el Diario Oficial del decreto por el que se descentralizan a los estados los servicios de salud que presta la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* (SSA) y los que proporciona el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) en el *Programa de Solidaridad Social con Participación Comunitaria* denominado IMSS-COPLAMAR.[494]

El decreto señalaba que la descentralización se hará mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el *Convenio Único de Desarrollo* firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estados. Además, la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* y el IMSS elaborarían *Programas de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta*, con los criterios especificados en el propio documento. Según estos criterios, durante 1984 se establecería la coordinación programática entre los servicios de la SSA y los del IMSS-COPLAMAR, en 1985 se iniciaría la descentralización a los estados y se terminaría en 1986. La realidad es que la descentralización del sector salud, fue un proceso complejo que se concluyó de manera definitiva, en el gobierno de Ernesto Zedillo.

Una cuarta vertiente de la descentralización en el gobierno de Miguel de la Madrid fue en el ámbito del desarrollo regional. Con las reformas del artículo 115 constitucional siguió un amplio reordenamiento administrativo que incluyó la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Regional en la entonces *Secretaría de Programación y Presupuesto*, a la que se le encargó la conducción de la política regional del gobierno federal.[495] Los *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD) fueron el instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal propone dar respuesta a las necesidades de los estados. El CUD tiene sus antecedentes en los *Convenios Únicos de Coordinación* (CUC). Si bien en México existe desde hacía tiempo coordinación en el manejo de los ingresos fiscales, éstos son los primeros pasos que se dan para coordinar el gasto federal.

493 Moctezuma, Esteban. "Avances de la Federalización Educativa en México". En L*a Administración Pública Contemporánea*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-FCE, 1993, p. 158.
494 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.
495 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op. cit.*, pp. 357-358.

En la vertiente de integración regional, el gobierno federal en 1983 concertó con los estados cuatro programas regionales, considerados como estratégicos para el desarrollo regional. En agosto se inició el programa del Mar de Cortés, que comprende a los estados de Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; en octubre se presentaron el programa del Sureste, que incluye Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, parte de Veracruz y Oaxaca, y el programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. Finalmente, en noviembre se dio a conocer el *Programa de las Zonas Áridas*, en el que intervienen los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí. Asimismo, se pusieron en marcha en 1984 programas especiales como el de *Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral* de Yucatán, y *Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas*, arrancando en mayo, y el de la Cuenca del Coatzacoalcos, en octubre del mismo año.

En la vertiente de desarrollo urbano, la primera medida para definir una política urbana fue la transformación de la *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* en *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*, en la que se incluyó el ramo de la vivienda, elevada a derecho social constitucional en diciembre de 1982. Asimismo, en agosto de 1984 se presentó el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda*.[496]

No obstante, los alcances logrados por las experiencias en descentralización y las diversas acciones para el fortalecimiento de los estados y los municipios, las acciones que se derivaron de estas decisiones no logran rebasar los límites relativos a la delegación, desconcentración o coordinación de acciones. Por esta vía no se avanzaba en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la actividad política en los gobiernos locales.

> No es posible hablar de un verdadero proceso de descentralización, si éste no es acompañado de las reformas necesarias para que los niveles regionales o locales cuenten con recursos suficientes en cantidad y calidad, y dispongan de la autoridad necesaria para tomar decisiones en su ámbito de gobierno.[497]

496 *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984-1988.* México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984.
497 Cardozo Brum, Myriam. "Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano". En *Prospectiva.* Año 3, núm. 10, 1998, p. 21.

Las decisiones que hasta el momento se han tomado para satisfacer tan ambiciosa aspiración procuran, en efecto, dotar con más recursos económicos a los estados y municipios, lo que amplió sus espacios de acción pública. Sin embargo, el problema surge cuando, al mismo tiempo, las burocracias centrales no parecen dispuestas a confiar plenamente en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar adecuadamente estos recursos. Por ello es necesario apoyar técnicamente a los estados y municipios (propiciando una mejor capacitación de sus funcionarios), pero dejándoles márgenes para actuar sobre bases de confianza y respeto a sus espacios de acción política.[498]

La auténtica descentralización supone la decisión política de querer realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que fijen ellas mismas. Sólo con estas bases los estados y municipios podrían participar en la descentralización de programas, oficinas y organismos paraestatales. Esas decisiones serían resultado de sus propias experiencias y de sus propias condiciones. El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia en este milenio.

En suma, la intervención del presidente demostró que en 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento complementario que, junto con otros, procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para enfrentar los problemas de la crisis económica. La modernización quedó reducida a una simplificación administrativa superficial, sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil quedó francamente aplazada.[499]

498 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, op. cit.*, p. 132.

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

### 2.6 La privatización de las empresas públicas

Una situación especial tanto en la reforma económica, como en la reforma administrativa es el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido en ese período de desincorporación, por el papel de desmantelamiento del aparato paraestatal.[500] En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.[501] En contrapartida, en el gobierno de Miguel de la Madrid fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.[502] De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera, va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988.[503]

Miguel de la Madrid no logró despertar confianza en el país y en su futuro, a pesar de haber constituido alternativas para la inversión financiera del sector privado y haber acelerado el pago de la indemnización a los banqueros, quienes quedaron inconformes con la cantidad que se les pagó.[504] La cifra estuvo basada en el valor en libros de los bancos al 30 de agosto de 1982, cuando su valor era el más bajo debido a la misma crisis, además que no se pagó el valor comercial. En noviembre de 1983, la Suprema Corte de Justicia, aparentemente bajo cierto grado

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

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

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

503 *Ibíd.*, p. 75.

504 Sánchez González, José Juan. *La privatización en México como retracción estatal*. Toluca, IAPEM-Colegio de Ciencia Política y Administración Pública del Estado de México, 2010, pp. 186-213.

de presión indirecta, le dio carpetazo al amparo promovido por los banqueros y los dejó sin ninguna posibilidad de recuperar los bancos.[505]

En esta primera etapa se privatizaron a entidades azucareras, mineras, servicios financieros y construcción, como es el caso de la *Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; Banco Capitalizador de Monterrey*, S.A.; *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular; Fideicomisos para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa*, entre otras.[506]

Independientemente del número de privatizaciones realizadas entre 1983 y 1984, la reducción de entidades públicas fue relativamente exigua, pues el total existente a finales de 1984 era mayor que en cualquier momento entre 1977 y 1981. Aún más el grueso de esas privatizaciones correspondió a comisiones, fideicomisos y organizaciones semejantes, ya que durante el periodo de 1983 a 1984 sólo se vendieron ocho empresas gubernamentales al sector industrial y diez se eliminaron o liquidaron.[507]

Cabe agregar que en el curso de esta segunda etapa, en el mes de mayo de 1986, entró en vigor la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, motivo por el cual dejaron de tener el carácter de Entidades Paraestatales las empresas en cuyo capital participaba el Estado con la suscripción de entre el 25% y 50%, así como los fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la ley en cuanto a estructura y objeto, razón por la cual dejaron de pertenecer al universo paraestatal 40 empresas y 8 fideicomisos que se encontraban en dichos supuestos.[508]

En 1985 se anunció un programa de ajuste económico, que incluía la privatización de empresas públicas. De las 236 entidades que habrían de privatizarse, 65 iban a venderse, 55 se liquidarían y 7 se transferirían a los gobiernos locales. Sin embargo, hay que considerar que 13 de las entidades ya se encontraban en vías de liquidación o de extinción y el gobierno era dueño minoritario de otras trece. Además, del total de 236, sólo 83 eran auténticas empresas públicas. El resto se componía de fideicomisos, juntas o comisiones asesoras y organizaciones similares.

505 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 205.
506 Pérez Ramírez, Rigoberto. El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 2004, p. 136.
507 Vera Ferrer, Óscar Humberto. "La economía política de la privatización en México". En Glade, William (editor). *Privatización de empresas públicas en América Latina*. México, Gernika, 1995, p. 92.
508 *Ibíd.*, p. 78-79.

Aún más, 31 de esas 83 empresas no estaban funcionando.[509] En realidad, sólo se privatizaron 63 entidades en 1985 y su efecto general sobre la economía fue menor que el previsto en un inicio.

Como un dato previo, en el gobierno de Miguel de la Madrid el sector paraestatal de empresas públicas se inició con un universo total de 1,155 empresas existentes formalmente en 1982 –103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos–, de las cuales al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a desincorporación –260 de liquidación, 136 de extinción, 28 de transferencia y 218 de venta– que sumadas a las 48 desincorporaciones mediante la entrada en vigor en mayo de 1986 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* –mediante la cual dejaron de considerarse como parte del sector paraestatal las empresas de participación estatal minoritaria y los llamados fideicomisos de mandato–[510], arroja un gran total de 770 empresas sujetas a privatización.

En el gobierno de Miguel de la Madrid para atender necesidades sociales –médicas, educación, salud, cultura y esparcimiento– se crearon 61 entidades nuevas, como es el caso del *Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación*, S.A. y *Nacional de Pediatría y Salud Pública*, entre otras. De estas 61 empresas, 17 eran organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria y 7 fideicomisos. Así de un total de 1,216 empresas quedaron en 1988, 446 empresas, lo que representa un 63% del total que conformaba la *Administración Pública paraestatal*.

En resumen, de acuerdo a los documentos oficiales de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*, el proceso de privatización en México durante el régimen de Miguel de la Madrid arroja los siguientes datos de diciembre de 1982 a agosto de 1988: se sometieron a privatización 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 de desincorporación vía ley, señaladas con anterioridad, arrojan un gran total de 770 entidades paraestatales privatizadas o en vías de privatización. Lo que representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la *Administración Pública paraestatal*, quedando entonces 446 entidades paraestatales.[511]

509 Vera Ferrer, Óscar Humberto. *"La economía política de la privatización en México", op. cit.*, p. 94.
510 Villarreal, René. *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?* México, Diana, 1988, p. 113.
511 Vera Ferrer, Óscar Humberto. *"La economía política de la privatización en México", op. cit.*, p. 81.

Es importante señalar que de estos 722 procesos de privatización autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 se habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total. Cabe resaltar que de los 722 procesos de privatización 510 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 20 a organismos descentralizados.

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

A esa fecha, según datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendió a 706,965.0 millones de pesos, el monto a valores presentes, en esas ventas, es de 1,178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de 1,080,289.0 millones de pesos.[512]

Al respecto, Pichardo (1988) señalaba que: "Lo relevante de este proceso es que responde a una necesidad impostergable de adecuar los escasos recursos estatales a los requerimientos más esenciales que surgen de la cambiante realidad que enfrenta nuestro país. Ello implica, por lo tanto, la retracción del Estado de ciertas actividades consideradas no prioritarias, y, adicionalmente, un profundo cambio al interior a elevar significativamente sus niveles de eficiencia, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con los objetivos que tienen asignados".[513]

### 2.7 Las reformas constitucionales

En el gobierno de Miguel de la Madrid, el objetivo de los cambios constitucionales fue adecuar el entramado institucional al país, a la situación crítica del país, que se imputaba a la

512 *Ibíd.*, p. 81.
513 Pichardo Pagaza, Ignacio. *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales*. México, SECOGEF, discursos del secretario, No. 5, 1984, p. 38.

gran concentración del poder en el gobierno federal, en la Presidencia de la República, así como a la amplitud y discrecionalidad de sus decisiones e intervención, sin el balance efectivo de los otros poderes estatales y el control democrático de la sociedad. Centralización decisoria, rango desmesurado de intervención estatal y autoritarismo eran para la mayor parte de la opinión pública las causas de la ineficiencia, imprevisión y arbitrariedad gubernamental que habían llevado al país a la crisis.[514]

La respuesta institucional y política del gobierno de Miguel de la Madrid fue en tres grandes cambios constitucionales: a) la reforma municipal (artículo 115) en el marco de la descentralización de la vida nacional; b) la definición clara del ámbito y modo de la rectoría económica del Estado; y en conexión, c) la idea de planeación democrática (artículos 25, 26, 28) como el modelo y estilo de la gestión pública.

Con la reforma al artículo 115 se buscó reactivar el papel político-administrativo del municipio. Las modificaciones introdujeron la forma de representación política proporcional en los ayuntamientos, con el fin de dar mayor presencia a los partidos políticos de oposición, y buscar crear las condiciones para el buen funcionamiento del municipio. En términos generales, se redefinió el papel asignado a este orden de gobierno en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de las fuentes de ingresos municipales, la enumeración explícita de las fuentes de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento de la autonomía reglamentaria.

También se estableció, con los cambios al artículo 26 constitucional, el S*istema Nacional de Planeación Democrática* (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) para recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno y fortalecer la planeación como requisito para racionalizar la acción gubernamental entre objetivos, medios y recursos. El artículo 25 redefinió el derecho estatal a la rectoría del desarrollo nacional, su exclusividad en las áreas estratégicas de la actividad económica y su concurrencia con los sectores social y privado en las áreas prioritarias.

El proyecto inicial de Miguel de la Madrid no se planteó la cuestión de revisar críticamente la concepción tradicional de un *Estado* grande, dominante, ni la de un gobierno socialmente activista, que había sido el origen del crecimiento de la intervención estatal y del aparato gubernamental. Sin embargo, las reformas constitucionales iniciaron el proceso de

514 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 82.

redefinición de las relaciones entre Estado-sociedad en un momento institucional muy delicado. Por un lado, una sociedad cansada de la gran discreción presidencial en la toma de decisiones colectivas vitales y, por otro lado, un gobierno desacreditado dentro y fuera del país. Los cambios constitucionales crearon las condiciones para que después, cuando se reconoció en 1985 la imposibilidad de regresar al primer modelo de desarrollo, se diera paso, primero, al redimensionamiento del *Estado* y, después, a la *reforma del Estado*.[515]

Planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización fueron las reformas a los artículos 25, 26, 28 y 115 constitucionales en diciembre de 1982. Estas reformas buscaban redefinir la nueva relación Estado-sociedad en un momento político crítico, después de la crisis fiscal del *Estado* y, en arrastre, la crisis de la economía nacional.[516] La reforma constitucional implicó grandes cambios dentro de las relaciones del *Estado*, la sociedad y la administración pública.

Después de 1985, reconocidad la imposibilidad de regresar al viejo modelo de gobernar (intervención, gasto, protección, control, centralización), se dio paso legalmente a lo que De la Madrid llamó "adelgazamiento" del Estado, que en la literatura administrativa se denominaba "redimensionamiento", que tenía como fin la necesidad de recortar la intervención estatal, por su patología e improductividad, y en consecuencia, reducir el tamaño del aparato administrativo del gobierno.[517]

### 2.8 La *Reforma del Estado* fallida de Miguel de la Madrid

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

515 *Ibíd.*, p. 82.
516 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. *Op. cit.*, p. 39.
517 *Ibid.*, pp. 39-40

La reforma económica (el sexenio de crecimiento cero), no logró sostener mediante el pire y después el pac, una economía estable y en crecimiento, al contrario incrementó la deuda externa; llevó a la inflación a niveles cerca del 150%; contrajo la producción nacional, lo que provocó una disminución significativa del poder adquisitivo de las masas trabajadoras. Con el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), como plan de choque y como última alternativa de concertación, el país dolorosamente comenzó su lenta recuperación. El *neoliberalismo económico* había triunfado y se iniciaba un proyecto económico, que afectaría todos los órdenes de la nación.

Entre el periodo de 1982 y 1986, la disputa entre la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (SPP) fueron constantes. Después de haber perdido varias batallas, en 1986 el equipo de la SPP venció y ganó la guerra: logró construir un nuevo proyecto que aspiraba a ser un parámetro de equilibrio y de justo medio entre el viejo proyecto estadista de corte nacional revolucionario y el proyecto centrado en el mercado que preconizaban los monetaristas. Además gozaba del consenso de los principales actores a nivel nacional e internacional: el *Plan Baker*, que se concretó a nivel nacional con la implementación del *Programa de Aliento y Crecimiento* (PAC).[518]

En la consecución exitosa del proceso de estabilización y cambio estructural, las amplísimas facultades discrecionales del presidente, el sistema de redes clientelares y el control gubernamental sobre el proceso electoral proporcionaron al gobierno mexicano recursos e instrumentos políticos extraordinariamente valiosos.[519]

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

518 Rousseau, Isabelle. "Las nuevas élites y su proyecto modernizador", *op. cit.*, p. 256.
519 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 193.

> (...) en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se han venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en ese sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas.[520]

Los efectos adversos de la crisis y del ajuste sobre los sectores medios contribuyeron también en mucho a erosionar la eficacia electoral del gobierno. A diferencia de los sectores populares, las clases medias mexicanas habían gozado históricamente de márgenes de independencia política considerables, e importantes segmentos de ellas, en particular sus estratos superiores, nunca habían sido parte del aparato corporativo del partido.[521]

> En lo que se refiere a sus efectos sobre el sistema de relaciones entre centro y periferia destacan tres procesos asociados a la estabilización macroeconómica y al cambio estructural: la concentración del poder en las instancias federales y, en especial, en el ejecutivo; redefinición de competencias y la contracción en la base de recursos de las instancias de gobiernos locales; y los cambios en las correlaciones de fuerzas en el ámbito local generados por la reforma del Estado, por las tensiones dentro de la clase política en el ámbito nacional, y por el debilitamiento de las estructuras corporativas del partido oficial.[522]

La reforma social o bien podría denominarse el retroceso social, implicó menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como descensos en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación

520 De la Madrid Hurtado, Miguel. "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", *op. cit.*, p. 342.
521 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 206.
522 *Ibíd.*, p. 207.

gradual de subsidios generalizados al consumo. La pobreza no sólo no se contrajo, sino que se incrementó en forma paulatina como parte de un proceso generalizado de deterioro social devastador y dramático. Los flujos de inversión cambiaron de destino y éstos que tradicionalmente se destinaban al gasto social como parte del compromiso social del Estado, fueron enviados al pago de la deuda y la reestructuración de las finanzas públicas. La desaparición de los compromisos corporativos del *Estado*, cambiaron la gestión pública. Menos recursos significaron menos consenso.

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

Desde la presidencia de Miguel de la Madrid quedó clara la imposibilidad de contener exclusivamente el "redimensionamiento" en el ámbito de la administración pública. No es probable un "ajuste económico", una "reconversión industrial", un "cambio estrcutural de la economía", sin reforma política. La política de ajuste y redimensionamiento implicaba una característica política inevitable. Los ajustes a las finanzas públicas tenían impactos muy poderosos en el sistema político. El cambio en el estilo del gobierno y administración, al que obligó la crisis de los años ochenta y su superación, alteraba el estilo de hacer política, la manera como los grupos y los líderes acostumbraban a representar, agregar y gestionar sus intereses y demandas, había cambiado. Las organizaciones sociales habían evolucionado por lo que éstas podían gestionar directamente sus demandas. La alteración de la gestión pública significó forzosamente un giro en las relaciones políticas.[523]

En los años de las crisis todos tuvieron que encontrar nuevas maneras de resolver sus problemas de deterioro económico y social, descubriendo que podrían prescindir del gobierno

523 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, p. 43.

en muchos campos de acción. La ausencia estatal en ciertas áreas de acción y la resistencia a su presencia condujo a desarrollar una mayor privacidad, autosuficiencia económica y autonomía política. Esto fue manifiesto en la insurgencia electoral, en la mayor competencia de partidos, en la mayor interdependencia de la opinión pública y la mayor capacidad de individuos y grupos para plantear sus problemas públicos.[524]

En una apreciación parcial, la *reforma del Estado* con Miguel de la Madrid no alcanzó en lo económico, político y social los avances esperados; en lo administrativo la privatización comenzó el proceso de desmantelamiento del aparato paraestatal. Un sólo propósito fue realizado: el surgimiento del neoliberalismo como proyecto económico, modelo y paradigma impuesto por el exterior.[525]

Esta primera etapa de la *reforma del Estado*, se caracterizó por mayores fracasos que éxitos: un sexenio de crecimiento cero de la economía; el *crack* de la *Bolsa de Valores*; una inflación que rebasó más del 100%; un deterioro en las condiciones de vida de la población; y la complicada elección de 1988, demostró con creces esta situación. Se sentaban las bases para una mayor profundización del neoliberalismo económico con la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari.

524 *Ibid*., pp. 45-46.

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

## Capítulo iii | La *Reforma del Estado* en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

El cambio realizado 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 Estado 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 *Estado* 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*.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari entendieron y ejercieron la "rectoría económica" sin apelar a algunos de los instrumentos económicos más socorridos en el pasado, el *déficit* fiscal, la propiedad y gestión directa de las empresas productoras de bienes públicos y proveedoras de servicios públicos. La intervención estatal puede ser legítima y eficiente por otros medios como la regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no solo la propiedad pública y gestión directa. El fin del "Estado propietario" (y el proyecto de un "Estado justo") enunciado por el presidente Salinas en 1991, era una crítica al "Estado obeso" sobredimensionado, formulado por el presidente De la Madrid en febrero de 1985.[526]

Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en diciembre de 1988 con el compromiso explícito de acelerar, profundizar y consolidar el proceso de liberalización económica y la Reforma del Estado. Para poder avanzar en esa dirección resultaba indispensable, sin embargo, revertir el proceso de desgaste acelerado al que se enfrentaba el sistema político. El desgaste planteaba

526 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública. Op. cit.*, p. 47.

retos múltiples. El primero y más urgente de ellos era cerrar y remontar el déficit de autoridad presidencial generado por unas elecciones extraordinariamente conflictivas y por una victoria excepcionalmente estrecha y cuestionada. Durante los primeros meses se llevan a cabo acciones decisivas y espectaculares en contra de dos poderosos líderes sindicales, cuya distancia con respecto al nuevo grupo en el poder era notoria y cuya eliminación resultó extraordinariamente útil en términos de establecer la autoridad efectiva del nuevo presidente.[527]

En 1988 Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia inmerso en una crisis de legitimidad, pero en un entorno internacional favorable a su proyecto de reformas. Un año después, en 1989, caía el *Muro de Berlín* y, junto con él, el paradigma de la economía estatista y planificada, en tanto que las grandes potencias económicas fortalecerían sus reformas *neoliberales*. Salinas supo aprovechar el momento para embarcarse en un complejo proceso de reformas económicas; logró la firma del TLCAN, consolidó cambios estructurales como el fin del proteccionismo, la reprivatización de la banca, la privatización de empresas fundamentales como *Teléfonos de México, Altos Hornos* y las principales aerolíneas, así como la reforma del artículo 27 que buscaba la comercialización de los ejidos. Salinas habría logrado reestructurar profundamente las bases sobre las que asentaba el nuevo modelo de desarrollo económico nacional.[528]

En el terreno político, la elección de 1988 fue una de las más polémicas en la historia electoral del país. Las cifras oficiales fueron las siguientes: Carlos Salinas de Gortari 9.6 millones de votos; Cuauhtémoc Cárdenas 5.9%; Manuel J. Clouthier 3.3%; Gumersindo Magaña (PDM) 190,000 votos y Rosario Ibarra de Piedra (PRT) 80,000 votos. No obstante, resultaba crucial cómo estaría compuesta la Cámara de Diputados. Al PRI se le asignó 51.1% de la votación y por ello 260 escaños. Al resto de los partidos 48.9 y en conjunto 240 representantes. Era una diferencia nunca antes vista. Así, con una mayoría de votos el PRI pudo calificar, no sin agudos problemas y unas sesiones más que tensas, primero la elección de los diputados y luego la elección presidencial.[529]

El caso del Senado mostró las limitaciones en la representación de la pluralidad política. El PRI, con 50.85% de los votos, ganó 30 de las 32 entidades y por ello 60 senadores; el FDN, con

527 Heredia, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 209.
528 Servín, Elisa. "Introducción". Elisa Servín (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, *cide, fce, conaculta; inehrm*, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 17-18.
529 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, COLMEX, 2012, pp. 60-61.

29.30, solo ganó el D.F. y Michoacán y por ello pudo contar con cuatro legisladores, mientras que el PAN, con 18.9 se quedó en ceros. La fórmula llevaba a que, con la mitad de la votación, el partido mayoritario tuviese 93.7% de los senadores.[530] La gran asignatura pendiente era la de construir un entramado electoral imparcial capaz de ofrecer garantías no sólo a los partidos políticos y candidatos, sino al conjunto de los ciudadanos.

En medio de esa crisis política Carlos Salinas llegó al poder. Con muy poca legitimidad, el presidente Salinas buscó inmediatamente legitimarse a través de medidas espectaculares. A unas semanas de haber tomado posesión, dio un golpe de timón al encarcelar al líder del sindicato de los petroleros, Joaquín Hernández Galicia, *La Quina*. Poco después también encarceló a un empresario connotado, Eduardo Legorreta, por supuestos malos manejos al frente de una casa de bolsa en medio del auge bursátil de los años anteriores y que culminó con el crack de septiembre de 1987. La salida del líder del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE), Jonguitud Barrios, y su remplazo por Elba Esther Gordillo, fue otro golpe importante ante la opinión pública que comenzó a creer nuevamente en el presidente y sus intenciones reformadoras.[531]

Las reformas económicas del salinismo son acompañadas por una estrategia política que busca la conciliación con distintos actores en aras de apuntalar la *Reforma del Estado*. El golpe a algunos de los dirigentes más importantes del corporativismo sindical es el inicio de una estrategia de legitimación y de renovación de las relaciones políticas con el PRI y la clase política tradicional. Salinas utilizaba los medios de comunicación para generar una fuerte corriente de opinión pública que apoyaba y se identificaba con la modernización del país. Otro mecanismo fue incorporar a viejos militantes de izquierda ajenos al PRD, para que se integraran a las redes del *Programa Solidaridad*. A lo largo de la segunda mitad de su sexenio, Salinas y su grupo más cercano controlaban todos los ámbitos de poder, lo que les permite embarcarse en su complejo programa de reformas.[532]

No obstante, el día que entraría en vigor el TLCAN, el 1° de enero de 1994, estalló el *alzamiento zapatista* en Chiapas. Era el inicio de un turbulento año en que dos asesinatos políticos cimbraron al país. Las muertes de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz

530 *Ibíd.*, p. 61.

531 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994". Elisa Servín (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 213-214.

532 Servín, Elisa. "Introducción", *op. cit.*, p. 19.

Massieu hicieron evidente que, pese a las reformas y el aparente consenso generado después de 1991, el gobierno de Salinas concluía inmerso en una profunda crisis política que amenazaba la estabilidad social.[533]

El presente capítulo, propone una metodología de análisis necesaria para conocer los elementos que conforman a la *Reforma del Estado* en el período de Carlos Salinas de Gortari; 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 su administración. Una etapa de la *Reforma del Estado* donde más reformas estructurales se implementaron y donde el perfil de la relación Estado mercado, cambia significativamente por este último.

### 3.1 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, sí se estudian sólo 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 mínima, para estudiar este proceso histórico, se sugiere analizar a la *Reforma del Estado en México*, con sus siete componentes que la integran:

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

533 *Ibíd.*, pp. 19-20.

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 interacción –interrelación– de cada una de las reformas, ya que su estancamiento o crecimiento limita el grado de avance del proceso de la *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. Esta 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 (adjetivas), 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*

Como nunca antes en la historia moderna de México, en los años de 1988 a 1994 se desarrollaron conflictos que amenazaron la estabilidad política del país. Carlos Salinas promovió también la más ambiciosa reforma dentro del PRI, con la que formalmente buscaba implementar prácticas internas democráticas. La reforma propició una revuelta de los militantes que estimuló la autonomía del partido y su distanciamiento con respecto al liderazgo presidencial, lo que, sumado a las negociaciones poselectorales y al retiro de gobernadores, debilitó las funciones políticas que tradicionalmente desempeñó el PRI al lado del gobierno. Estos y otros acontecimientos provocaron un proceso de desinstitucionalización del sistema que afectó su capacidad para regular el

conflicto electoral. Los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, así como la aparición de la guerrilla en Chiapas, que al principio se propuso destruir el sistema, al mejor estilo de los años 1970, la toma revolucionaria del poder, y días después convirtió a los indígenas en su bandera política.[534]

La élite estatal mexicana contó con un alto grado de autonomía en la decisión de efectuar una reforma económica profunda, así como su implementación. La *Reforma del Estado* no era parte del programa de gobierno de Miguel de la Madrid. Aun en el caso de Carlos Salinas, que ofreció en su campaña una agenda de reforma, algunos de los cambios más radicales –como la privatización bancaria y el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*– parecerían haber sido decisiones tomadas con posterioridad.[535]

Con motivo de su *Primer Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari, formulaba 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.[536] 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.[537]

534 Hernández Rodríguez, Rogelio. "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, pp. 43-44.
535 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "El Estado mexicano después de su reforma". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, pp. 156-157.
536 Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". En *Nexos*, México, No. 148, abril de 1990, p. 27.
537 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;

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.[538]

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; llegado a un profundo cambio en el pacto corporativo.[539] El *Estado* había 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, iba acompañado de una "desregulación" o "flexibilización" generalizada, de las normas laborales a través de la abrogación de aspectos sustantivos en los contratos colectivos de trabajo, 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.

En este contexto, cuatro tendencias mundiales habían influido significativamente en la *Reforma del Estado*:

> *La reestructuración mundial de la economía*: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y

b) redefinir el sector público y alentar la inversión extranjera; c) modernizar y ampliar la infraestructura, y d) la modernización productiva.

538 *Ibíd*., 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.

539 Gilly, Adolfo. "El régimen mexicano en su dilema". En *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 Estado contradictorio mexicano.

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.

*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.

*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.

*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, ejercen 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 habían 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 un nuevo paradigma: el *neoliberalismo*. La oleada neoliberal, había 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*.[540]

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, estableció como políticas generales a la modernización y la Reforma del Estado, estableciendo con ellas una clara línea de continuidad y profundización con las establecidas con el gobierno de Miguel de la Madrid, con la ventaja de que las causas externas e internas de la crisis estaban quedando atrás, lo que le permitiría el poder sistematizar y articular aún más sus propósitos. Enfatizó la necesidad de modernizar la vida nacional a través de la *Reforma del Estado*, para lo cual propuso tres acuerdos nacionales: económico, para la recuperación económica y la estabilidad; político, para la ampliación de la vida democrática; y social, para el mejoramiento productivo del bienestar popular.[541]

540 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 originado 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.

541 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho,

### 3.1.2 *Reforma del Estado*

Al tomar posesión, Carlos Salinas de Gortari se enfrentó a una crisis de índole política, aunque el panorama económico quedaba todavía relativamente oscuro (fuerte devaluación del peso en 1987). Debía conquistar una legitimidad que las urnas no le habían otorgado de manera clara. Solamente después podría explayar su proyecto modernizador. Desde su discurso de investidura, Salinas advirtió a la nación que su gestión estaría guiada por "una reforma de la Revolución". Esta reforma –también conocida como "Reforma del Estado"– tocaba un punto central en el sistema político: el papel y el tamaño del Estado en la sociedad.[542]

La idea principal de la *Reforma del Estado* era la siguiente: el estatismo que había vuelto obeso al régimen se basaba en la ecuación: "Más Estado, más justicia social y más progreso económico". Conservando los mismos términos, Salinas proponía cambiar las medidas: "Menos Estado, más justicia social y más progreso", lo cual ponía en tela de juicio el vínculo entre el Estado gestor y su papel social. "Un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo". Esta nueva ecuación –que presentó un año después en su discurso doctrinario sobre el liberalismo social– sería la base del *Programa Nacional de Solidaridad*.[543] Para Carlos Salinas de Gortari, la *Reforma del Estado* significaba que:

> En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficacia en sus obligaciones sociales sustantivas, 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.[544]

Administración y Política-IAPQ-IAPG-IAPJ-IAPQROO-IAPEM, 2009, p. 364.

542 Rousseau, Isabelle. "Las nuevas élites y su proyecto modernizador". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 262.

543 *Ibíd*., pp. 262-263.

544 Salinas De Gortari, Carlos. *"Reformando al Estado", 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*).

Conceptualizada de esta manera, la *Reforma del Estado* no es de ningún modo una ruptura de la tradición institucional e ideológica, ni tampoco una simple reforma administrativa o de gestión pública. Lo realmente esencial de la reforma estatal son las funciones no el tamaño del *Estado*, los fines no los medios.[545] A semejanza de las reformas modernizadoras de antaño, la "reforma a la Revolución" fue concebida por una pequeña élite social y cultural que quiso adaptar modelos ajenas a las particulares históricas y sociales de México. Exigía que se desplegaran un esfuerzo y una imaginación considerables para sincronizarse con las aspiraciones y las vivencias de los grupos más tradicionales, con frecuencia los más marginados a nivel económico. El problema consistía en encontrar los medios (actores, políticas y organismos) más aptos y eficaces para explicar y comunicar el sentido del proyecto modernizador y convencer a las élites tradicionales y, luego, a las masas de sus beneficios. Se trataba de transformar en un "pueblo moderno" (crear ciudadanos) a una sociedad que todavía se adhería a valores muy distintos, basados en vínculos y sociabilidades tradicionales.[546]

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*.[547] 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* era 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* era un proceso profundo, que trastocaba todos

545 Aguilar Villanueva, Luis F. "La Reforma del Estado mexicano". En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, INAP, núm. 1, 1994, p. 90.

546 Rousseau, Isabelle. "Las nuevas élites y su proyecto modernizador", *op. cit.*, p. 263.

547 El Presidente Salinas afirmaba 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."

los órdenes de la nación y que responde a una concepción política definida (*neoliberalismo*), que buscaba 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

Superado el primer gran obstáculo y restablecida la condición de presidente como autoridad política máxima, la atención del gobierno se concentró en la continuación y profundización del cambio de reglas del juego económico. A partir de 1989 se aceleró notablemente el proceso de cambio estructural y se mantuvo e intensificó la batalla contra la inflación.[548] La reforma económica durante el gobierno de Carlos Salinas fue emprendida con diferentes políticas.[549] A continuación se enumeran los ocho instrumentos utilizados en dicha reforma:

El *Programa de Estabilización* (1983-1991);
La *reforma financiera*;
La *reforma fiscal*;
La renegociación de la deuda externa;
El programa de apertura comercial;
La inversión extranjera;
La privatización de las empresas públicas, y
La firma del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte* (TLCAN).

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 comprender los alcances sustanciales, que han repercutido en el nuevo papel que desempeña el Estado mexicano en el mundo contemporáneo en los procesos de globalización y tecnificación mundial. Paralelamente, Córdoba (1991) señalaba en su *decálogo neoliberal*, diez medidas necesarias de reforma económica en México, a

548 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 210.
549 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993.

partir de una concepción restringida del *Estado*, mayor predominio del mercado y una definitiva globalización mundial.[550]

Las reformas económicas y comerciales se aprobaron con facilidad y rapidez. Salinas logró un equipo muy homogéneo y reunía tres personajes centrales: dos operadores –el secretario de *Hacienda y Crédito Público*, Pedro Aspe, y el secretario de *Comercio y Fomento Industrial*, Jaime Serra Puche (ayudado por el Secretario del *Trabajo y Previsión Social*, Arsenio Farell Cubillas)– bajo la coordinación de José Córdoba Montoya, verdadero cerebro del proceso. El equipo siguió tres grandes vertientes: 1) estabilizar y sanear la situación financiera del país dominada por una hiperinflación; 2) ampliar la privatización de empresas públicas; y 3) acentuar la apertura de la economía hacia el exterior.[551]

La reconducción de los Pactos –*Estabilidad y Crecimiento Económico* (PECE) y luego *Estabilización, Competitividad y Empleo*– buscó primero reducir la inflación (a través de la política de ingresos y la concertación de precios) y luego emprender la transición que exigía el TLCAN para remediar las diferencias estructurales del aparato productivo nacional (una industria en gran parte obsoleta y un sector agrícola donde muchos ramos se encontraban en situación de supervivencia). Se crearon múltiples estructuras ligeras para administrar los desajustes. Los Pactos permitieron reunir a los principales representantes de los sectores productivos y anticipar las negociaciones futuras.[552]

Por su lado, la privatización de las empresas públicas tenía como objetivo sanear las finanzas gubernamentales: la venta de las instituciones bancarias y de *Teléfonos de México* fueron las más aparatosas. El fomento a las exportaciones y la desregulación de la economía complementaron estas medidas. Grandes reformas constitucionales acompañaron este proceso de

550 Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica de México". En *Nexos*, No. 158, febrero de 1991, pp. 31-48. Córdoba señala diez lecciones para la reforma económica: 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 han alcanzado ciertas condiciones necesarias; 7) debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica; 8) el proceso de privatización de empresas públicas debe realizarse por etapas para maximizar 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 falta la lección 11, es la relativa a la política social, la cual es el gran déficit en el régimen.

551 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 276.

552 *Ibídem*.

apertura; sin embargo, no se modificó la *Ley Federal del Trabajo*, el gobierno necesitaba del apoyo del sector obrero para concluir sus reformas.

### 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.[553] 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, Miguel de la Madrid y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE).[554] Los aspectos más relevantes en la implantación del *Pacto de*

553 Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica de México", *op. cit.*, 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.

554 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

*Solidaridad Económica* (PSE) al *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) ya en el gobierno de Carlos Salinas,[555] 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 publicaron 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 federal* 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 FMI 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.

mediante la negociación de precios líderes en lugar de su congelación total y adoptar medidas para tener un control de precios negociados.

555 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 111. El autor señalaba 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.

*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 comerciales 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, había 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.

Al establecerse la versión del *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) al inicio del nuevo gobierno, llamado *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE), el presidente Salinas afirmó que era prioritario volver a crecer, sin descuidar la lucha contra la inflación. Pero para lograr esa meta, se requerían recursos adicionales del exterior y una reducción de la carga de la deuda. No era posible seguir generando excedentes de la balanza de pagos para pagar la deuda y financiar fugas de capital. Por tanto, era esencial disminuir las transferencias al exterior, generar repatriación de capitales y estimular las entradas de capital en forma de inversión extranjera. En consecuencia, las autoridades hacendarias iniciaron inmediatamente las gestiones para buscar un arreglo con los acreedores extranjeros para reducir las transferencias al exterior.[556]

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 habían perdido la capacidad adquisitiva en un 55% con respecto a 1988.[557]

556 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia para las Américas-FCE, 1996, pp. 159-160.
557 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales, op. cit.*, p. 114.

### 3.2.2 *Reforma financiera*

La *reforma financiera* implantada de 1983 a 1991,[558] como parte de la reforma económica salinista, buscó modificar las instituciones financieras en las siguientes cinco áreas:

*Liberalización financiera*. En el último trimestre de 1982, se permitió a los participantes en las subastas de *Certificados de Tesorería de la Federación* (CETES) 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.

*Innovación financiera*. Entre 1983 y 1991, se multiplicaron las operaciones de ahorro y financiamiento, para ampliar la gama de operaciones que podían efectuarse en los mercados de dinero y de capital.[559]

*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.

*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

558 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 debido a las excesivas regulaciones como a las condiciones macroeconómicas.

559 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 la Bolsa, mientras que los inversionistas extranjeros reciben un *Certificado de Participación Ordinaria* emitido por el fideicomiso).

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 período 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.[560]

*Financiamiento del Banco de México al gobierno.* La reforma financiera cambió también la forma en que se financiaba el *déficit* público, al darle autonomía al Banco frente al Estado y la posibilidad de que éste no utilizará 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*.[561]

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 *Ley General de Instituciones de Seguros*, la *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*, la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, la *Ley del Mercado de Valores* y la *Ley General de Sociedades de Inversión*.[562]

560 Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". En *La Administración Pública contemporánea en México. México,* SECOGEF-FCE, 1993, p. 113.

561 *Ibíd*., p. 100.

562 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.

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 Finanzas*, 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*.[563]

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. 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* (ISR).[564] Una segunda etapa de reformas fiscales, tuvo lugar entre 1978 y 1981, como

563 *Ibíd.*, pp. 105-106.

564 *Ibíd.*, 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

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 fueron:

*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%;*

*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;*

*Las pequeñas empresas tendrían 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;*

*En la actualidad el 10% de los contribuyentes está sujeto a auditoría en forma aleatoria. De 5% se encarga el Gobierno Federal y del otro 5% las autoridades locales;*

*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 habían existido más de 200 sentencias, las cuales implican privación de la libertad;*

*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%;*

*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*, y

*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*

el saneamiento de las finanzas públicas; 2) Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando obstáculos a la inversión, al empleo y al 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, y 8) Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

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 más resultados relevantes.[565] La reforma tributaria había 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.

El propósito de la *reforma al impuesto sobre la renta* de la administración de Carlos Salinas fue reducir las tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas, para llegar a niveles similares a los de Estados Unidos y Canadá, sus principales socios comerciales, sin que eso afectara la cantidad total de los ingresos fiscales como proporción del producto interno bruto. El resultado de esta reforma fiscal fue que entre 1989 y 1991 la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 50 a 35%. En lo que respecta al *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), desde finales de 1991, en el marco de las negociaciones del *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE), se redujo de 20 y 15 a 10%, pero después se volvió a aumentar a 15% y existen presiones para aumentarlo aún más.[566]

### 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

565 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica, op cit.*, pp. 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 período un 11.8%; 3) se redujeron las tasas del 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 redujeron 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 del impuesto sobre la renta, se lograron acuerdos con Canadá, Francia, E.U., 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.

566 Alba Vega, Carlos. "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales". En *Foro Internacional,* México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 152.

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* (FMI), 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.[567]

El problema económico que enfrentó Carlos Salinas era enorme. Si bien la inflación ya había descendido notoriamente, el problema del estancamiento económico persistía. El PIB per cápita prácticamente no creció durante todo el sexenio de de la Madrid y no era ya posible mantener esa situación. Una causa importante era el monto de la deuda y los requerimientos de pagos que eran necesarios afrontar año con año, que impedían destinar recursos a la inversión productiva.[568]

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 el gobierno 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:

> *Recalendarización de todos los pagos vencidos o por vencer, entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984*;

567 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.

568 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 214.

*El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio del* Fondo Monetario Internacional (FMI) *y la concertación de un préstamo solicitado con más de 500 bancos, por un monto de 5 mil millones de dólares*, y
*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.

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.569 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.[570]

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.

569 Gurría Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". En *La Administración Pública contemporánea en México.* México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 60.
570 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.

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 FMI avalaba un programa económico cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico. Así, el anuncio del *Plan Brady*, la firma del convenio con el FMI y el apoyo de los gobiernos de los principales países de la OCDE, así como el acuerdo alcanzado con el *Banco Mundial*, mostraron el reconocimiento internacional a los ajustes efectuados por el país.

Ante el anuncio del *Plan Brady*, México inició inmediatamente gestiones para apegarse a dicho plan, por lo que se entabló conversaciones con la banca internacional. Estas negociaciones, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, que de hecho le "dobló el brazo" a algunos bancos importantes para que accedieran a las pretensiones de México para reducir el monto de su deuda, culminaron con un acuerdo en principio con el grupo asesor de bancos en julio de 1989, que fue formalmente finalizado en febrero de 1990.[571]

La esencia del *Plan Brady* era el compromiso de los gobiernos de generar finanzas públicas balanceadas y al mismo tiempo realizar renegociaciones con los bancos privados para disminuir y ampliar los pagos. En el verano de 1989 México logró un acuerdo con sus principales acreedores y una quita del monto de la deuda por 1,000 millones de dólares al año. La relación de la deuda externa pública pasó de un máximo de 95% del PIB que incluía la banca nacionalizada en 1987 a un promedio de 29% en el sexenio de Carlos Salinas.[572]

El 26 de mayo de 1989, el directorio ejecutivo del FMI aprobó por unanimidad la carta de intención presentada por México. En ella se establecía 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.

571 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia para las Américas, FCE, 1996, p. 160. La respuesta a los signos positivos del PECE, que logró disminuir la inflación de 1989 a 19.7%, después de que dos años antes México estaba a punto de entrar a un proceso hiperinflacionario, fue muy positiva por parte de los inversionistas privados. En 1989, el PIB creció 3.3%, cifra superior al crecimiento de la población y se logró disminuir el déficit financiero del sector público de 12.5% del PIB a sólo 5.6%. Esta disminución se debió fundamentalmente a la reducción del pago de intereses de 23.5% en términos reales, como consecuencia de la reducción de las tasas nominales de interés, así como a 13.4% menos de gastos programables del sector público y un aumento muy pequeño de los ingresos fiscales de 1.7% en términos reales.

572 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 214-215.

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 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 tiene disponibilidad de alrededor de 2,000 millones de dólares anuales entre 1989 y 1994.[573]

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.[574]

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.

573 Gurría Treviño, José Ángel. *"La nueva política de deuda externa de México", op. cit.*, p. 65.

574 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.

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 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.[575] 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 alcance 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 suma, puede afirmarse que 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.[576]

### 3.2.5 El programa de apertura comercial

Un aspecto central de las reformas económicas fue la liberalización de los mercados. En particular, el gobierno salinista puso especial énfasis en la liberalización financiera que eliminó los requerimientos de reserva legal por un "coeficiente de liquidez" y la determinación de las tasas de interés, entre otros cambios importantes. Otro sector liberalizado fue el autotransporte, al eliminar restricciones en rutas, disminuir las barreras a la entrada de nuevos operadores y liberalizar precios. Otros sectores parcialmente liberalizados fueron la minería, pesca, petroquímica secundaria,

575 *Ibíd.*, p. 77.
576 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica, op. cit.*, p. 129.

azúcar y café, entre otros. El impacto de esta liberalización fue importante en el transporte, aunque no llegó a todo su potencial, por problemas con los Estados Unidos y no se cumplió hasta 2009.[577]

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 había tenido lugar en tres etapas.[578] 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 20% y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1,200 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 estaba sujeto a permisos de importación, el nivel más bajo en 36 años.[579]

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.

577 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 221-222.
578 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica, op. cit.*, pp. 137-139.
579 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%.

Dentro del proceso de apertura comercial, 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 1º 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.[580]

Por ejemplo, la inversión de capitales indios de manera directa en México se da por primera vez en gran escala en 1992, cuando el gobierno de Salinas puso a la venta un gran número de empresas de propiedad estatal. El consorcio acerero indio ISPAT adquirió la planta siderúrgica *Lázaro Cárdenas-Las Truchas*, en la costa de Michoacán por 250 millones de dólares; esta operación incluyó una coinversión de 50% en las minas de hierro de *Peña Colorada* y otra de 51% en la planta de tubos PMT, con una aportación de 50 millones de dólares, además de la concesión por 20 años de la terminal portuaria de *Lázaro Cárdenas*.[581]

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 cierra con un déficit comercial de 11,320 millones de dólares y un déficit cuenta corriente de 13,788 millones de dólares. Para 1992 se tenía un déficit comercial cercano a los 20,000 millones de dólares.[582]

En síntesis, los datos lo confirman: 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%.[583] Una de las economías más cerradas y proteccionistas del mundo había reducido sus controles arancelarios, acelerando su liberalización y apertura económica.

580 Levy A., Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 117.
581 Preciado Solís, Benjamín. "Las relaciones entre México y la India, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 895.
582 Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano. México*, Juan Pablos Editor, 1995, p. 98.
583 Levy A., Santiago. *"La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México"*, *op. cit*., pp. 116-117.

### 3.2.6 La inversión extranjera

A partir de la década de 1980 se percibe una clara caída de los niveles de inversión pública y privada y un estancamiento económico (sobre todo entre 1982 y 1987), como consecuencia de la crisis y los subsecuentes programas macroeconómicos de ajuste y estabilización orientados a equilibrar las finanzas públicas. Las reformas *salinistas* (1988-1994), especialmente algunas privatizaciones, la desregulación de la inversión extranjera y la fuerte apertura hacia el exterior provocaron dos fenómenos simultáneos: alentaron las inversiones nacional y extranjera en los sectores de medianas y grandes empresas volcadas al exterior; y contrajeron la inversión en las empresas ligadas al mercado interno, muchas de las cuales debieron disminuir su tamaño o cerrar ante la competencia externa.[584]

El anuncio de la reprivatización de la banca nacionalizada, en mayo de 1990, y la decisión de México de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, anunciada en agosto de ese año, terminaron por convencer a los inversionistas nacionales y extranjeros de que las medidas para contener la inflación, así como los diversos cambios estructurales que se estaban dando en el área de comercio exterior, reprivatizaciones, desregulación, entre otras, eran permanentes. La entrada de fondos no se hizo esperar, tanto por concepto de repatriación de capitales como de inversión extranjera, la mayor parte de la cual era de cartera, de tal suerte que por primera vez desde 1982 la transferencia neta de recursos fue ligeramente positiva para el país. La cuenta de capital de la balanza de pagos mostró un flujo positivo neto de 8,163 millones de dólares, mientras que el rubro de "errores y omisiones" nuevamente tuvo una entrada neta de 2,518 millones de dólares. Por tanto, el crecimiento económico alcanzó en 1990 una tasa de crecimiento de 4.5% en términos reales, el más alto desde el inicio de la crisis de la deuda.[585]

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

584 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 147.
585 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, p. 163.

ambiguas con respecto a qué sectores quedarían realmente sujetos a esos límites, permitiendo la aplicación discrecional de las normas.[586]

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 llegaran a cerca de los 10 mil millones de dólares.

En 1989, los inversionistas extranjeros contaban 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.[587]

Las reformas de 1989, permitían 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*. Este se ha convertido en un factor de crecimiento económico, pero también de 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

586 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, *op. cit.*, p. 144.

587 Adicionalmente, para estos 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 estadounidenses; 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.

neoliberal.[588] Sin embargo, el déficit venía 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 desaparecería en el mediano y largo plazos.

Parte de las transformaciones contemporáneas del sistema de intermediación financiera mexicano están asociadas a la integración de México a la OCDE en 1994, con la activa participación de la autoridad financiera nacional en el trabajo de organismos internacionales como la *Organización Internacional de Comisiones de Valores* (OICV), y con la membresía de la BMV en la *Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores* (FIABV) y en la *Federación Internacional de* Bolsas (WFE, antes FIBV por sus siglas en inglés).[589]

La internacionalización del sector financiero impulsada con el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), celebrado en 1994, la tendencia hacia la globalización y la crisis financiera de 1995 desencadenaron cambios importantes en la recomposición del sistema de intermediación financiera, entre los que se encuentran: 1) la creciente presencia de inversionistas institucionales –nacionales y extranjeros– y de flujos de inversión extranjera en el mercado bursátil; 2) la operación de los bancos y casas de bolsa extranjeras en el territorio nacional compitiendo con intermediarios financieros locales, así como la modificación de las condiciones para otorgar financiamiento; y 3) el incremento en el uso de financiamiento externo de algunas empresas. Algo importante en el desarrollo de la intermediación financiera es que la inversión captada del exterior entre 1989 y 1994 –fase de desregulación y apertura financiera– no se reflejó en mayor inversión productiva.[590]

### 3.2.7 La privatización de las empresas públicas

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se continuó con el proceso de privatización de empresas públicas, apertura comercial y liberalización económica. La novedad de este gobierno reside en haber llevado de manera clara el proceso de privatización a su concepto

588 Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano, op. cit.*, p. 101.
589 Álvarez Macotela, Óscar y Alfonso Mercado García. "Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, p. 136.
590 *Ibídem.*

político-institucional. No se buscaba solamente sanear las finanzas públicas, no era sólo un programa de ajuste. Se trataba de poner fin al Estado propietario. En ese sentido, la privatización de la empresa pública fue constitutiva de la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención del Estado.[591]

Dentro de la *Reforma del Estado*, hecho por el titular del Ejecutivo Federal, es notorio el reconocimiento de que un Estado propietario no es necesariamente más justo, refiriéndose a que las empresas estatales llegaron al punto en que no cumplían la función de proporcionar o de servir a la justicia social, sino que más bien estaban dedicadas a servir a las exigencias y necesidades de la empresa privada.[592]

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.[593] En el *Cuadro No. 3.1* se establece el proceso de privatización en México, de 1988 a 1991:

591 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 89.
592 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario.* México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPG, IAPJ, IAPQROO, IAPEM, 2009, p. 377.
593 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.

**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 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, FCE, 1993. p. 184.

Al 1° de diciembre de 1988 existían un total de 618 entidades paraestatales. Como resultado de la creación de 32 entidades, la reinstalación de 7 procesos y la desincorporación de 399 entidades, éste se redujo a 258 entidades a finales de 1993. En el mes de diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensa. Al 31 de diciembre de 1993, se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles, entre otras.

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 $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.[594]

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.[595]

Hacia principios de la década de 1990, la banca fue reprivatizada a menos de ocho años de su expropiación. Este nuevo cambio ocurrió en forma gradual entre 1985 y 1992, contrastando con la reforma radical y abrupta de 1982. La reprivatización de los intermediarios bancarios estuvo acompañada por la reorientación del sistema financiero que introdujo reformas legales para permitir y fomentar la conformación de grupos financieros. Dentro de este sistema, los bancos y las casas de bolsa asumieron distintos papeles, a veces complementarios y en ocasiones alternativos, pero en general experimentando una dominante presencia de los intermediarios bancarios, con diversas implicaciones en la estructura organizacional y de negocios de las agrupaciones financieras.[596]

594 *Ibíd.*, pp. 47-48.
595 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, *op. cit.*, p. 183.
596 Álvarez Macotela, Óscar y Mercado García, Alfonso. *"Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?"*, *op. cit.*, p. 134.

Otro punto de vista, afirma que el proceso de privatización, iniciado en el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensifica y se 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*.[597] El estudio de la privatización mexicana, resulta fundamental para la estrategia gubernamental de la *Reforma del Estado*, como una retracción estatal, para analizar los alcances y limitaciones logrados en cada reforma.[598]

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, muchos de ellos saca dólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal.[599] 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.

Se ha concretado que el universo de 618 entidades existentes a diciembre de 1988 pasó, al finalizar 1993, a 258 entidades, de las cuales 48 se encontraban en proceso de privatización, 70 corresponden a empresas de participación mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 a entidades de servicio institucional. Las primeras son aquellas que, en virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera. Por su parte, los fideicomisos públicos y las entidades de servicio institucional, que constituyen casi el 50% de las vigentes, son aquellas que cumplen con una función social mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación.

597 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.
598 Sánchez González, José Juan. *La privatización en México como retracción estatal, op. cit.*, pp. 225-250.
599 Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano, op. cit.*, pp. 103-104.

### 3.2.8 Firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN)

Desde la reunión del *Foro Económico Mundial de Davos* al inicio de 1990, y tras las conversaciones con líderes europeos que le hicieron ver que el aliado natural para México eran los Estados Unidos, el gobierno mexicano emprendió una cruzada para institucionalizar el cambio estructural iniciado por Miguel de la Madrid. México le propuso a Estados Unidos un acuerdo bilateral que tomó por sorpresa al gobierno de George Bush y al sector privado mexicano. En ese entonces, los Estados Unidos sólo tenían un acuerdo de esa índole con Canadá, desde hacía algunos años, y con Israel hacía un poco más.[600] En el mes de septiembre de 1990 se creó en la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, la *Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio* y una *Comisión Intersecretarial* (SECOFI, SER, SHCP, SPP, STPYS, Banco de México, Presidencia de la República) con miras a suscribir un *Tratado de Libre Comercio* con los Estados Unidos y Canadá.[601]

La propuesta de firmar un tratado comercial con los Estados Unidos fue, paradójicamente, un punto de acercamiento con el sector privado. Tras los años de desconfianza que habían sucedido a la expropiación bancaria, el gobierno salinista finalmente tendía puentes creíbles con el sector privado. La reprivatización de la banca y de otras importantes empresas como *Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México,* entre otras, agregaron optimismo entre los empresarios, quienes poco a poco recuperaron la confianza con el gobierno y comenzaron a regresar capitales.[602]

Sin duda la política pública que marcó el reformismo de Carlos Salinas, y que mayores repercusiones tuvo, fue la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN). La estructura económica de México cambió a partir de la firma del tratado y la forma como el mundo veía al país también se modificó a partir de entonces. Las áreas sustantivas de negociación fueron tres: dar acceso a los mercados, al reducir hasta cero las tarifas a lo largo de 158 años; dictar nuevas

600 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 216-217.
601 Rives, Roberto. L*a Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 369.
602 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994", *op. cit.*, p. 217. Lo mismo ocurrió con la desregulación de algunos sectores, como el acero y cementos, y los cambios en ciertos derechos de propiedad. En particular, la reforma al artículo 27 constitucional relativo al ejido fue muestra de un cambio trascedente, así como la autonomía del Banco de México, que durante años había sido fuente de conflicto por el abuso del que había sido objeto en los años de 1970. Esta serie de prácticas y políticas específicas, que coincidían en una gran parte con el *Consenso de Washington*, fueron muy bien recibidas por el sector privado.

reglas comerciales que impulsaran el volumen de comercio dentro de la región; y dar un tratamiento especial a productos sensibles. Tras el triunfo de Bill Clinton en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, se agregaron los llamados acuerdos paralelos sobre medio ambiente y asuntos laborales. El TLCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994, al iniciar el último año del gobierno salinista.[603]

Igualmente, en 1994 México sería aceptado como miembro de la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos* (OCDE), que venía a completar (junto con el ingreso al GATT en 1986) el nuevo marco de relaciones económicas internacionales del país y sus esfuerzos por insertarse en el mercado mundial y los procesos de globalización.[604]

Por lo que hace al petróleo se expidió una nueva *Ley Orgánica* para PEMEX por la cual se crean cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para celebrar toda clase de contratos y convenios, divididos en otras tantas áreas de actividad: exploración y producción; refinación, gas y petroquímica básica; petroquímica secundaria.[605]

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, 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 ocho 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

Las reformas económicas tenían que ir acompañadas de la reforma política para recuperar la hegemonía política en el gobierno de Carlos Salinas. Fue posible el conjunto de transformaciones económicas junto con una estrategia política cuyo pivote había girado en torno de la

603 *Ibíd.*, pp. 219-220.
604 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 370.
605 *Ibíd.*, p. 369.

concentración y acumulación de poder en el jefe del Poder Ejecutivo. Además, la segunda línea de acción de Carlos Salinas en el ámbito político había estado dirigida hacia la recuperación y fortalecimiento de la base popular del régimen. El instrumento más importante para la realización de esta tarea fue el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Ambas líneas de acción contribuyeron de manera decisiva a hacer políticamente viable la profundización del cambio económico.[606]

Al éxito de ambas, y por consiguiente al hacer posible tanto la concentración del poder en el Ejecutivo como la reproducción del régimen, habían contribuido a su vez y de manera igualmente decisiva, la liberalización económica y la *Reforma del Estado*. La reforma económica es, en este sentido, no sólo un fin en sí mismo, sino también, y de manera igualmente importante, un instrumento con el cual se busca tanto reconstituir la vitalidad y la capacidad de gobierno del régimen como consolidar el poder de un nuevo grupo.[607] Por lo que respecta al plano político, un sector de la oposición en México, planteaba 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.

El presidente Salinas utilizó a saciedad varios recursos que los viejos políticos habían empleado de manera casi sistemática para ejercer control y dominación. Hundir en la incertidumbre a los diferentes actores fue un método privilegiado. Jugaba con la ambigüedad de las reglas: a veces se aplicaban las viejas reglas, a veces las nuevas. De manera discrecional y a último momento, el jefe decidía cuál elegir. Las concertacesiones son el ejemplo más conocido. Al nunca saber si su obediencia iba a ser retribuida. Los dirigentes se sentían inquietos, esto acentuó el resentimiento de la élite tradicional en contra del jefe del gobierno y de su equipo. La facultad presidencial de despedir a su antojo a sus colaboradores fue otra estrategia. Salinas usó de manera inhabitual esta facultad.[608] Además de todas las modificaciones constitucionales que había promovido, Salinas quedará en la historia estadística del país como uno de los jefes de Estado que más promovió el cambio en el gabinete presidencial. Solo seis secretarios de Estado permanecieron en su puesto a lo largo del sexenio.[609]

606 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 211.
607 *Ibíd.*, pp. 211-212.
608 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, pp. 266-267.
609 *Ibíd.*, p. 267.

La llegada al poder de Carlos Salinas estuvo marcada por la cerrada lucha electoral y la ilegitimidad de la elección presidencial de 1988, que sostenían los partidos. Hay que recordar 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%.[610]

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.[611] En la *Cámara de Diputados* la conformación fue plural de acuerdo con 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 FDN se pasaron a sus filas, obtuvo el 52.6%, con un total de 263 diputados. Cárdenas logró atraer un impresionante caudal de votos de protesta de una ciudadanía que expresaba su insatisfacción ante la situación económica mexicana de los años de 1980.[612]

Durante la presidencia de Carlos Salinas, la cooperación del PAN con la Presidencia de la República fue uno de los datos fundamentales de la vida política, una relación de la cual quedó sistemáticamente excluido el PRD, mientras que al PRI le tocó, en más de una ocasión, ser apenas un convidado de piedra.[613] En el sexenio 1988-1994 la importancia política del PAN no se fundaba en su presencia electoral, sino en su contribución a la estabilización del país en los momentos de crisis que desencadenó la confusa elección de Carlos Salinas de Gortari y en

610 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, pp. 23-24. Hay que recordar que Salinas de Gortari obtuvo como aspirante a la presidencia 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, por el PAN 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.

611 *Ibíd.*, 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.

612 Prud'homme, Jean-François. "El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 133.

613 Loaeza, Soledad. "Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000". En *Foro Internacional,* México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 75.

el papel que asumió como interlocutor central de su gobierno.[614] Cuando el PRI únicamente consigue sumar 260 diputados (52% del total) en la LIV Legislatura (1988-1991), la negociación con la oposición deja de ser una opción para convertirse en una práctica obligada para reformar la Constitución. De igual modo, Carlos Salinas de Gortari se ve emplazado a desarmar las amenazas de rebelión mostradas por legisladores de su partido, renuentes a apoyar sus políticas con la misma docilidad de antaño.[615]

La intervención del Presidente de la República como el principal conductor del proceso legislativo se restablece sólo parcialmente en la LV Legislatura (1991-1994), una vez que el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) logra contar con una mayoría más cómoda al elevar hasta 320 (64%) el número de sus diputados. A pesar de este respiro temporal, su relación con el Congreso de la Unión no vuelve a ser la misma.[616]

El gobierno de Carlos Salinas intentó denodadamente reconciliar todas estas tareas y para conseguirlo adoptó una estrategia articulada en torno de dos ejes principales: un proceso de ampliación gradual y selectiva de la competencia electoral, cuyo pivote había sido la alianza con el PAN y un proceso de reestructuración del partido oficial que buscaba revertir el rápido deterioro de la eficacia electoral del aparato corporativo mediante la renovación de liderazgos y la creación de nuevas organizaciones y redes de apoyo.[617]

El ajuste más importante que hizo *Acción Nacional* a la transformación de su entorno inmediato le fue impuesto por la evolución del sistema de partidos después de 1988. La formación del PRD en 1989 alteró los equilibrios y la orientación que venían sugiriendo las elecciones desde el inicio de esa década y que apuntaba hacia el establecimiento de un bipartidismo PRI-PAN. En la década de 1990 se formó un pluripartidismo dominado por tres grandes partidos que se distribuían en proporciones desiguales, pero más o menos constantes, el 90% de los votos.[618]

Sin embargo, el fortalecimiento del PAN dista mucho de ser consecuencia de una concesión graciosa por parte del gobierno. La fuerza del PAN es resultado de un largo trabajo político y electoral. Las elecciones de julio de 1988 hacen patente el alto costo de no reconocer la fuerza

614 *Ibídem*.
615 Béjar Algazi, Luisa. "Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, pp. 142-143.
616 *Ibíd*., p. 143.
617 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, pp. 212-213.
618 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, p. 77.

creciente del PAN. La condición de éste como contrincante leal y confiable, y sus límites en cuanto a su capacidad para convertirse en una amenaza real a escala nacional, disminuyen los costos potenciales de una alianza con ese partido y lo convierten, en un aliado ideal.[619]

El 14 de mayo de 1989, el PRD se convirtió en un partido político con registro legal. El acta constitutiva del PRD fue firmada por más de 30 organizaciones políticas y sociales que se dividían entre la *Corriente Democrática* del PRI dominante, el ex PMS, una multiplicidad de organizaciones de izquierda extraparlamentaria, movimientos sociales afines y personalidades de izquierda con presencia en la vida cultural y política.[620] Para ese momento, como era previsible, el FDN se había desmembrado y los partidos con registro que lo integraron inicialmente habían regresado a su patrón tradicional de intercambio con el gobierno. Su paseo por los terrenos de la oposición insubordinada les había permitido consolidarse como organizaciones, y les había aportado el más grande caudal de votos y la mayor representación parlamentaria de su historia.[621]

Esa convocatoria ofrecía un cauce a la movilización desatada en 1988 y la fundación del PRD constituyó, sin duda, el esfuerzo más consistente y relevante de la izquierda mexicana por dejar atrás su atomización. El PRD se convirtió de inmediato en un referente fundamental de la izquierda: en él confluyeron la *Corriente Democrática* del PRI, el PMS y un sinnúmero de agrupaciones e individuos que se habían acercado al FDN y a la candidatura de Cárdenas.[622]

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– con un total de 263 diputados (el 52.6% del total de sus integrantes).

619 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 213.

620 Prud'homme, Jean-François. *"El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización", op. cit.*, p. 112. El PRD es un partido de masas que valora la cantidad de sus afiliados. Esto explica que en 12 años de existencia haya logrado reclutar a más de cuatro millones de miembros. La estructura partidista reproduce un modelo de organización esencialmente territorial, aun cuando su primer núcleo, el comité de base, constituido por un mínimo de 20 miembros, recuerda la cédula de los partidos comunistas.

621 *Ibíd.*, p. 111.

622 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, COLMEX, 2012, p. 64. Paradójicamente los tres primeros partidos que habían conformado el FDN –PARM, PPS y PFCRN– se negaron a disolverse e integrarse en el nuevo proyecto político. El PMS, último partido en incorporarse al Frente, fue el único de los partidos con registro que decidió desaparecer y llamar a sus militantes a integrarse al PRD. De hecho el registro oficial del PRD fue el del PMS, que a su vez había sido el del PSUM y el del PCM. En las elecciones sucesivas tanto el PARM como el PPS y el PFCRN perderían su registro al no alcanzar siquiera el 2% de la votación.

El FDN-PMS consiguió, como frente (aunque a las elecciones para conformar el *Poder Legislativo* se presentó dividido en diversas combinaciones) el 29.13% de los votos para diputados de mayoría, obteniendo un total de 28 curules uninominales, 108 por el principio de representación proporcional, sumando en total 136 legisladores en la *Cámara de Diputados* (el 27.2% de todos sus 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% por el de representación proporcional (también la cifra más alta de diputados por este principio, obtenidos 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%).[623]

En medio de la incertidumbre, del malestar y el conflicto circular, el PAN trazó una ruta y junto con el gobierno apostó por la vía de las reformas. Desde el Congreso –con la concurrencia del gobierno– se llevó a cabo una operación reformadora que le permitió al país ir a las elecciones federales, las de 1991, con un nuevo entramado institucional. El *Instituto Federal Electoral* (IFE) y el *Tribunal Federal Electoral* (TFE) fueron los frutos más visibles aunque no los únicos de aquellas innovaciones.[624] Lo más importante de la reforma fue que se construyeron los dos eslabones fundamentales del proceso electoral (el IFE y el Tribunal), pero además se reintrodujo la figura del registro condicionado para los nuevos partidos, y se establecieron cuatro rubros para el financiamiento de los partidos: a) por actividad electoral; b) por actividades generales; c) por subrogación que haría el Estado de las contribuciones que aportaban los legisladores para sostener a sus partidos; y d) por actividades específicas, que constituían un reembolso de hasta 50% de los gastos que hicieran los partidos en tareas editoriales, investigación y educación cívica.[625]

623 Las posiciones veían 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 un poder legislativo fuerte, autónomo y propositivo; 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.
624 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit.*, p. 68.
625 *Ibíd.*, p. 74.

Para el régimen gobernante, no existía 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 "gobernabilidad", 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.[626]

En las elecciones federales intermedias del 18 de agosto de 1991, participaron 10 partidos políticos.[627] 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 sus 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*.

626 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.

627 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.

**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 | 0 |
| PPS | 0.43 | 0 |
| PRD-PPS (COALICIÓN) | 4.81 | 0 |
| PFCRN | 5.19 | 0 |
| PARM | 2.15 | 0 |
| PEM | 1.41 | 0 |
| PDM | 1.21 | 0 |
| PT | 1.08 | 0 |
| PRT | 0.68 | 0 |

Fuente: *Ibíd.*

Estas elecciones no muestran tanto una reforma política, sino la profundización de una modernización autoritaria que es pródiga en la apertura económica, pero mezquina en lo que a competitividad equitativa, posibilidad en la alternancia del poder y pluralismo efectivo se refiere.[628] Una nueva reforma electoral se desarrolló en 1993. La nueva ronda de ajustes puso en el centro el tema del dinero en la política, pero como era común no se dejó de revisar la composición del Congreso e incluso se dio un paso muy importante en materia de calificación de las elecciones federales. La reforma finalmente fue aprobada por el PRI y por el PAN.[629]

El añejo reclamo opositor de abrir el *Senado* al pluralismo por fin fue escuchado. Se estableció, en la Constitución, que cada estado de la República contará con cuatro senadores, tres de los cuales serían para el partido ganador y uno para la primera minoría. Ello aseguraba que por lo menos 25% de dicha Cámara estaría en manos de partidos distintos al hegemónico. Y una vez más se remodeló la fórmula para la integración de la *Cámara de Diputados*. Seguiría siendo una Cámara de 500 integrantes, 300 elegidos por distritos uninominales y 200 en listas plurinominales. Se le puso un nuevo tope al partido mayor: no podría tener por ambas vías más de 300 diputados, es decir 60% de la Cámara, salvo que su porcentaje de votos le permitiera tener hasta 63% de los escaños (315). Dicha normatividad establecía entonces que ningún partido en singular podría tener la mayoría calificada de votos necesaria para reformar la Constitución.[630]

628 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 o 31 diputados plurinominales, con lo que alcanza una suma de 320 o 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 la 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% de 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 asambleístas plurinominales. Carlos Medina es el segundo panista que ocupará una gubernatura 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.
629 Woldenberg, José. Historia mínima de la transición democrática en México, *op. cit.*, p. 80.
630 *Ibíd.*, pp. 80-81.

Una reforma mayor consistió en terminar con la autocalificación de las elecciones por parte de los presuntos legisladores. La tradicional fórmula de calificación política fue sustituida por una mecánica plenamente jurisdiccional. El *Tribunal Federal Electoral* sería el encargado de dicha calificación, aunque la del presidente de la República continuaría en manos del *Colegio Electoral de la Cámara de Diputados*. Con ello no sólo se fortaleció al Tribunal sino que se dejó atrás un modelo cargado de intereses partidistas que impedía desahogar con certeza las impugnaciones en la materia.[631]

Otra reforma constitucional que debe mencionarse por su trascendencia fue la hecha, en julio de 1994, a los requisitos para ser presidente de la República, estableciendo que podría ser hijo de padre o de madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años (artículo 82).632 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, sino 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. La 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 político.

González (1990) 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 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.[633]

631 *Ibíd*., p. 81.
632 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit*., p. 388.
633 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 económica 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* (PRI)

Se ha destacado 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 ese gobierno, por lo que su avance y desarrollo dependen en gran medida de que el *Partido Revolucionario Institucional* pueda lograr su proceso de reorganización y reestructuración interna.[634]

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.[635]

La reforma del PRI es un componente básico de la reforma política. La década de 1980, 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 con llevar a una situación de ingobernabilidad. 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:[636]

634 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".
635 Pimentel G., 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.
636 *Ibíd.*, p. 28.

*La democratización del proceso interno de selección de dirigentes partidarios y de candidatos a puestos de representación popular;*
*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;*
*Clarificar el origen de los recursos de la organización y establecer un manejo transparente en su utilización;*
*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;*
*Promover una nueva cultura política para la cual se hace necesario la creación de una escuela de cuadros*; y
*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 donde 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.[637] 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

637 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 Alcérreca. *Ibídem*.

Salinas de Gortari; contando entre sus miembros a prominentes empresarios como Claudio X. González, Carlos Slim, Ángel Borja Navarrete y otros.

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 pensamiento tecnócrata modernizador.

La reformulación ideológica del PRI y su proceso de reestructuración política-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.[638] 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.[639]

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

638 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).
639 *Ibíd.*, p. 30.

sus cuadros dirigentes del *Comité Ejecutivo Nacional* por llevar la reformulación ideológica del partido hasta su cambio de nombre, lema y referentes de identidad.[640]

Una vez concluida la *XIV Asamblea*, el proceso de reforma priista 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.

### 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

640 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.

específicas, propiciar la participación ciudadana y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearon 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 términos de los que establece el artículo 122 constitucional, que redunda en la ampliación de sus atribuciones para su intervención en los asuntos de la ciudad de México.[641]

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 de 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.

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; dar paso a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que el partido mayoritario proponga su candidato para que sea el Presidente de la República quien nombre al *Regente*.

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.

641 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.

### 3.4 Reforma social: *Solidaridad*

Al inicio de su sexenio, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso tres acuerdos nacionales para lograr la modernización del país: el *Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática*; el *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad*; y el *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular*. La estrategia de acción de la política social se delineó a partir de este acuerdo. El propósito central era crear una política social eficiente sustentada en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.[642] Con el redimensionamiento del aparato estatal y la consecuente reducción del gasto público, el combate a la pobreza extrema se convirtió en una de las mayores prioridades gubernamentales.[643]

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. Este 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 destinaba al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.[644]

El 25 de mayo de 1992 se publicaron modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* con objeto de fusionar la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (SEDUE) y la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (SPP). Como resultado, se creó la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en el PRONASOL y buscó establecer una nueva relación del Estado y la sociedad.[645]

642 Paz Pellat, Marco Antonio, *et al. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 22.
643 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 85.
644 Rojas Gutiérrez, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad y la estructuración de la gestión social participativa". En *La Administración Pública contemporánea*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 170.
645 Paz Pellat, Marco Antonio, *et al. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes, op. cit.*, p. 22.

Con el PRONASOL el presidente Salinas impulsó un nuevo modelo de política social. Planteó que ésta debía dejar de ser expansiva y vinculada a la política de desarrollo, para asumir su carácter selectivo. Uno de los blancos de la crítica del gobierno salinista fueron las políticas de gasto indiferenciado, a las cuales atribuyó los trastornos y debilidades de las finanzas públicas; la pobreza era resultados de los compromisos "equivocados" del Estado posrevolucionario con el bienestar social general. Entonces introdujo las políticas de gasto focalizado. La obligación del Estado, según Salinas, debía ser sólo con los más pobres.[646]

De esta manera, el efecto compensatorio de la privatización y del desmantelamiento del Estado de Bienestar, resultó ser el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Con los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas, estos se canalizan a servicios básicos (agua, luz, pavimentación), empresas de solidaridad (*cooperativas*) lo que permitió un combate a la pobreza directa. Fue un conjunto de políticas sociales compensatorias para atenuar, los efectos de las *reformas neoliberales*.

> 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 una forma de gobierno, de una política de Estado.[647]

El programa se concebía como el instrumento con el que el *Ejecutivo Federal* trataría de emprender una lucha frontal contra la pobreza. Sus acciones se orientaban a apoyar la agricultura en zonas de alta siniestralidad y la diversificación productiva en el campo; impulsar y apoyar la multiplicación de proyectos productivos capacitando a los grupos e individuos o comunidades beneficiarias, promover la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y el equipamiento urbano en las colonias populares; ampliar y mejorar la capacidad de los servicios de educación,

646 Barajas M., Gabriela. "La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 276.
647 Rojas Gutiérrez, Carlos, *op. cit*., 174.

salud, abasto y alimentación en los niveles estatal y municipal.[648] Los resultados más relevantes [649] según *Solidaridad* fueron:

> S*e 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 han entregado 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*, y
> *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 fueron 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 sólo logró efectos sociales sino políticos, electorales e ideológicos.

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

648 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, pp. 372-373.
649 Rojas Gutiérrez, Carlos, *op. cit.*, p. 177.

y en lo laboral. Estos acuerdos han significado cambios radicales que inciden en la relación del Estado con la sociedad.

La reforma social contribuyó enormemente en la legitimidad del régimen y sirvió 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.

### 3.5 Reforma administrativa

A principios de los años noventa, la mejora de la administración púlica no se entendió como un recurso valioso por sí mismo, capaz de producir resultados que beneficiaran la consolidación de un sistema político democrático y mayor desarrollo económico. Sin embargo, ante el descrédito con el que inició Carlos Slinas De Gortari, se llevó a cabo una serie de acciones que apuntalaron a la modificación del antiguo arreglo de relaciones corporativas sobre las que se construyó la base del dominio del PRI. Por un lado, se decidió dar un nuevo impulso a la descentralización y federalización sugeridos en las reformas hechas en sexenios anteriores. Por el otro lado, esta misma estrategia de descentralización terminó por confundirse con la simplificación de los trámites y servicios en el gobierno mismo, si no es que en su eliminación.[650]

Al igual que los gobiernos anteriores, el del presidente Carlos Salinas de Gortari no concedió ninguna importancia en su agenda política a la modernización de la Administración Pública.[651] El presidente Carlos Salinas requería, espacios que le sirvieran para fortalecer su legitimidad. Emprendió una serie de medidas que podrían haber favorecido esos propósitos y, de manera indirecta, incidir en el hecho de contar con una Administración Pública más moderna. De las 31 reformas que había sufrido la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LOAPF) desde 1976, este gobierno la reformó seis veces.[652]

650 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 102-103.
651 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2009, p. 175.
652 *Ibíd.*, pp. 183-184.

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos.[653] 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* y la *Secretaría de Educación Pública*.[654] La *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* fortaleció su estructura al conjugar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador en cuanto que sus acciones no sólo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal.[655]

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* (CONACYT). Asimismo, la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* (SARH) 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 en función de la ampliación de sus funciones de 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*.

653 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 es el que más duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país.

654 Sacristán Ruiz, Carlos. "La reestructuración del sistema burocrático". En *La Administración Pública contemporánea en México.* México, SECOGEF-FCE, 1993, pp. 237-238.

655 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 185.

En la administración salinista 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* como organismo descentralizado del gobierno federal encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional.[656]

Estos cambios de racionalización orgánica llevados a cabo en la *Administración Pública Federal*, demuestran la tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental en organización, 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 ocupacional del gobierno federal.[657] Sin embargo, ello no demuestra ni justifica 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.

En el gobierno de Carlos Salinas el signo de la modernización administrativa fue la simplificación. El *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, que coordinó la *Secretaría de la Controlaría General de la Federación* (SECOGEF), fue el principal instrumento del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Su propósito esencial era "(...) 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".[658]

En febrero de 1989, el presidente Salinas estableció el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, cuya coordinación asignó a la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF), y en el que participaban las dependencias y

656 Sacristán Ruiz, Carlos. *"La reestructuración del sistema burocrático", op. cit.*, p. 188.

657 *Ibíd.*, 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 en 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.

658 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 1,823 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.

principales entidades del sector paraestatal. Con el programa, se pretendía devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobrerregulada y excesiva. Y también fortalecer la confianza como el vínculo principal entre la autoridad, que debía garantizar el interés social a través de una acción pública transparente, ágil, apegada a la legalidad, y las demandas de la ciudadanía.[659]

El *Programa General de Simplificación* pretendía la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las vertientes de: desconcentración y descentralización; la desregulación administrativa; agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público. El programa no fue acompañado de otras políticas y acciones para el mejoramiento de los servicios, por lo que sus alcances aunque significativos, no lograron una modernización integral y profunda como se requería en el aparato gubernamental.

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública.[660] La simplificación administrativa fue un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la *Administración Pública*. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la *Administración Pública* debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitará modificarse, sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que simplificar no equivale a modernizar; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.[661]

659 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos, 1989-1994*. México, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994, pp. 7-8.

660 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op. cit.*, pp. 361-368.

661 A este respecto, en los antecedentes del *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (PROMAP) promulgado por el gobierno de Ernesto Zedillo se señala que no obstante los logros alcanzados por el *Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal*, respecto a la puesta en marcha de las ventanillas únicas en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales. Para la realización de trámites públicos, así como a la edición de los *Manuales de Trámites y Servicios al Público*, estos esfuerzos no se vincularon a la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades. Así como por la ausencia de una normatividad adecuada para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente.

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio. No como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor.[662]

En el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de febrero de 1989 fue publicado el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, que coordinaba la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF), con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. El *Programa General de Simplificación* tenía cinco objetivos generales, como se muestran en el *Cuadro No. 3.4*.

**Cuadro No. 3.4 | Objetivos del *programa de Simplificación Administrativa***

| Objetivos | Alcances |
|---|---|
| Fortalecer e impulsar la modernización económica del país. | La simplificación de la Administración Pública es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados internacionales. |
| Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales. | Se busca trascender el plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implica una misión superior: servir a la sociedad. |
| Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos. | Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas del servicio público que mayor problemática habían causado en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados. |
| Apoyar las acciones de la administración para la prevención y el combate a la corrupción. | Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que, fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estricta y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales. La premisa es clara: a mayor transparencia y sencillez, menor corrupción. |
| Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. | El propósito es abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, y nadie mejor para promover como podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla. |

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas del documento: *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos, 1989-1994, op. cit.*, pp. 13-14.

662 Vázquez Cano, Luis Ignacio. *"La simplificación administrativa", op. cit.*, p. 210.

A partir de estos objetivos, el *Programa* estableció una estrategia basada en cuatro vertientes a seguir (como puede verse en el *Cuadro No. 3.5*) para lograr homogeneidad y cobertura suficientes en los programas de simplificación que desarrollaron las dependencias y entidades federativas. Cabe señalar que las vertientes del programa de simplificación administrativa muestran una mezcla de acciones para la desconcentración y descentralización (provenientes del programa de descentralización de Miguel de la Madrid), así como actividades propias de la simplificación administrativa (desregulación, agilización de trámites y modernización en los sistemas de atención al público).

El problema de la *simplificación administrativa* es que fue vista como un fin en sí mismo y no como un medio para el mejoramiento de la *Administración Pública Federal*. No se enlazó a una estrategia mayor, que hubiera redundado en mejores resultados, tanto al interior como al exterior del aparato gubernamental.

**Cuadro No. 3.5 | Vertientes del programa de Simplificación Administrativa**

| Vertiente | Descripción |
|---|---|
| Desconcentración y descentralización | Esta vertiente incluye acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones. |
| Desregulación administrativa | Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones. |
| Agilización de trámites | Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos. |
| Modernización integral de los sistemas de atención al público | Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de respuesta en la atención al público. |

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Luis Ignacio Vázquez Cano, *op. cit.*, pp. 216-219.

El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este *Programa* se inicia de dos fuentes: en primer término, las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las

instituciones en forma continua. El criterio básico de selección de las acciones era por la calidad y cobertura más que por la cantidad.[663]

A partir de estas iniciativas, cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la *Contraloría General de la Federación* (SECOGEF) formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extienda al mayor número de usuarios. De esta forma, la SECOGEF integraba cada año el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios.

En el desarrollo del *Programa de Simplificación*, –de acuerdo con la SECOGEF– existió una importante intervención de la ciudadanía como parte activa y coadyuvante. Así, a través del *Sistema de Quejas y Atención a la Ciudadanía* y del *Sistema de Atención Telefónica*, ambos, mecanismos de la *Contraloría Social*, se abrieron las comunicaciones con los sectores de la sociedad. Captando sugerencias para mejorar y agilizar la realización de los trámites, las cuales sirvieron de base para reorientar acciones de simplificación en las diversas áreas de atención a los usuarios.

También se logró la concertación y ejecución coordinada de importantes proyectos de simplificación con diversas Confederaciones y Cámaras del sector privado, con lo cual se avanzó en el establecimiento de nuevos esquemas de gestión y tramitación. Tal es el caso de las *Ventanillas Únicas* que facilitan integralmente a los agremiados de dichos organismos, la instalación de empresas y la realización de actividades dentro del marco de la ley.

Una evaluación final del Programa de Simplificación establece que desde su publicación hasta el término de la administración de Carlos Salinas se habían realizado 2,900 acciones, de las cuales 961 tuvieron un alto impacto en la ciudadanía; 1,004 se enfocaron al mejoramiento de las funciones sustantivas y 914 se orientaron a la optimización de la administración interna de las dependencias y entidades paraestatales. En cuanto a la distribución por sector gubernamental, se observó que correspondió el 33% al *Sector Fomento Económico e Infraestructura*; el 22% al *Sector Administración*; el 18% al *Sector Salud y Bienestar Social*; el 10% al *Sector Política*

663 *Ibíd.*, p. 220.

*Interior, Exterior y Procuración de Justicia*; el 10% al *Departamento del Distrito Federal*; y el 7% al *Sector Desarrollo Agropecuario y Pesquero*.[664]

A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo un resultado definitivo a las expectativas programadas. Debido a que éste proceso, no se encontraba vinculado a una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público, desregulación jurídica y *desburocratización*. La política de simplificación administrativa tuvo ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la elevada centralización en la toma de decisiones de la *Administración Pública federal*. Un rasgo distintivo de la *Administración Pública* desde su vida independiente en el siglo XIX y que prevalece a lo largo del siglo XX. La descentralización administrativa no puede lograrse con un programa gubernamental en un sexenio, en realidad, se requiere de un compromiso de gobierno decidido y realista que trascienda periodos de gobierno determinados.

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 formaba parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.[665]

Ante el cuestionamiento del *tamaño deseable del Estado*, Pedrero (1991) 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

664 Entre ellos destacan: la puesta en marcha del *Programa de Modernización de los Servicios Migratorios*; la simplificación en la expedición del pasaporte; autorizaciones para el cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles; simplificaron el cumplimiento de las obligaciones fiscales de más de 15 millones de contribuyentes del país; se mejoró el *Sistema de Inconformidades* para atender las resoluciones de proveedores y contratistas del gobierno federal; la descentralización de la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* en materia de la conservación de los distritos de riego; la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes* actualizó y modernizó los reglamentos del autotransporte de carga, pasajeros y turismo; la *Secretaría de Desarrollo Social* impulsó la creación de más de 60 oficinas municipales de trámites, ubicadas en las instalaciones de los propios ayuntamientos; se mejoró y simplificó la regulación sanitaria como resultado de las modificaciones a la *Ley General de la Salud;* se puso en operación el *Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra,* establecido por la *Ley Federal de Trabajo*; se avanzó en el rezago agrario por parte de la *Secretaría de la Reforma Agraria*; el esfuerzo realizado por la *Oficina Central del Registro Civil* del *Departamento del Distrito Federal*, entre las más destacadas.

665 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México.* México, INAP-COLMEX, 1993, p. 146.

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".[666] En relación al volumen del empleo del sector público, Espinoza (1993) establece que parece no haber sufrido modificaciones, más aun, 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.[667]

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 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.

Lo cierto es que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la capacidad y el papel de la administración pública no ocupó en medida alguna una posición prioritaria.[668] En su gobierno, *la Reforma del Estado propició menor Estado y un mayor presidencialismo*.[669] La *Reforma del Estado* no había 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.

Guerrero (1994) señalaba que una alternativa para la *Reforma del Estado* en el ámbito administrativo, hubiera sido la implementación de las políticas públicas.[670] Además de brindar luz sobre los déficit del *Estado Benefactor*, este análisis hubiera detectado las zonas

666 González Pedrero, Enrique. *"La Reforma del Estado", op. cit.*, pp. 48-49.
667 Espinoza Valle, Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, pp. 61-62.
668 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.,* p. 104.
669 Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo". En *Nexos*, México, No. 145, enero de 1990, p. 58.
670 Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas". En *Gestión y Política Pública*, vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.

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*.[671]

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*.

### 3.6 Reforma ideológica: *liberalismo social*

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, que dos basamentos del poder se han ido modificando en la perspectiva de la *Reforma del Estad*o: la *Constitución de 1917* y los principios de la *Revolución Mexican*a. La reforma ideológica plantea un cuestionamiento todavía en análisis: ¿Es posible una Reforma de la Revolución? ¿En qué términos y qué debe reformarse?

Salinas quiso ofrecer una nueva doctrina que respaldara el cambio: propuso remplazar el "nacionalismo revolucionario" por el de "liberalismo social". Esta nueva filosofía pretendía situarse como un camino intermedio entre el estatismo y el (neo) liberalismo, con miras a remediar los excesos de uno y otro. La presentó en su discurso para celebrar el *LXIII aniversario*

671 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 aplicará ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

*del PRI*, el 4 de marzo de 1992.[672] De esta manera, Salinas hizo de su partido, el primer destinatario de su nueva doctrina. También era una manera de desligar el proyecto de su propia manera de desligar el proyecto de su propia persona y darle la oportunidad de sobrevivir a su sexenio, como ideología del partido.

Existen tres momentos esenciales en la divulgación del liberalismo social como fundamento ideológico de la Reforma del Estado.[673] 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 indicación 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 neoliberales defensores del Estado mínimo, alejado de las demandas sociales.[674]

672 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 266.

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

674 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. *Ibíd.*, pp. 281-282.

Según Villareal (1993), 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".[675]

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".[676] 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 desmantelar 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 acompañados como filosofía y práctica del darwinismo social. En el *liberalismo social* la libertad individual y el libre mercado van acompañados de un Estado Social de Derecho, que procura corregir las desigualdades sociales e imperfecciones del mercado para darle orientación social al desarrollo.[677]

Para Carlos Salinas de Gortari, el liberalismo social era el 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.[678]

675 Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno.* México, NAFIN-FCE, 1993, p. 31. Según Villareal, 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.

676 Gil Villegas, F. "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social". En *La cuestión teórica del liberalismo social*, Cambio XXI-Fundación Mexicana, 1993, p. 21.

677 Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, op. cit.*, p. 35.

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

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 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.[679]

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 las prácticas monopólicas y establece como estrategia de ordenamiento económico la administración de los precios.[680]

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 liberalismo. Aquí, *liberalismo social* es *neoliberalismo revisionista*.

Por su parte, Calva (1995) sostiene que la expresión *liberalismo social* fue acuñada por Jesús Reyes Heroles 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

679 "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".
680 Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, op. cit.*, p. 41.

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*; y 4) su profunda vocación y práctica política democráticas, rasgo común a la corriente hegemónica del *liberalismo mexicano*.[681]

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.[682]

### 3.7 Reforma internacional

Debido a que la economía mundial se ha transformado por la marcada globalización mundial, recrudeciendo 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.[683]

En los últimos seis años, la política exterior mexicana también 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.[684]

681 Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano, op. cit.*, pp. 108-109.
682 *Ibídem*.
683 Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993, p. 62.
684 *Ibíd.*, pp. 63-64. Ello a partir, de un debate mundial entre tendencias contrarias: la globalización y el proteccionismo;

Algunos cambios sustantivos en esta materia, comprenden América Latina, 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 Económicos* (OCDE), el *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA) y la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI).

En el *Cuadro 3.6* puede verse el conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano de las negociaciones comerciales de 1982-1993, para impulsar la reforma internacional:

la integración de entidades supranacionales y el resurgimiento de conflictos interétnicos; y el optimismo desbordado y la confusión por el futuro.

## Cuadro No. 3.6 | Cronología de las negociaciones comerciales de México

| AÑO | NEGOCIACIONES 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.<br>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.<br>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.<br>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.<br>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.<br>México y la Comunidad Económica Europea firman un Acuerdo Marco de Cooperación, que sustituye al Acuerdo de 1975.<br>México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un acuerdo de libre comercio.<br>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.<br>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.<br>México, Canadá y los Estados Unidos suscriben los acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio en materia de medio ambiente y en materia laboral.<br>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.<br>México y Estados Unidos firman un Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América Latina. |

Fuente: Herminio, Blanco Mendoza. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*. México, FCE, 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 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. La reforma del orden jurídico se realizó 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.[685]

Durante el gobierno de Carlos Salinas se respondió a las demandas populares de justicia y legalidad con avances en la construcción de un *Estado de Derecho*, los cambios más importantes fueron: a) la creación de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH) órgano independiente, fiscalizador de los actos del gobierno y protector de los derechos humanos contemplados en el orden jurídico; b) la modificación del marco legal del campo mexicano, que buscó dar mayor certidumbre jurídica a un sector sacrificado en aras de la industrialización; y c) la reforma constitucional del artículo 130, cuyo propósito era establecer las nuevas relaciones entre el Estado y las Iglesias, sin menoscabo de la tradicional convicción laica del Estado y la libertad religiosa.[686]

El gobierno de Carlos Salinas llevó a cabo reformas importantes que rompieron tabúes provenientes de mucho tiempo atrás. En primer lugar, la autonomía del *Banco de México*, llevada a cabo en 1994, acallaba una vieja crítica a la forma como se había llevado a cabo la política fiscal y monetaria, en la que el *Banco de México* había financiado todos los excesos de gasto de los años de 1970, con graves repercusiones para la estabilidad de precios y del tipo de cambio. De hecho, con la autonomía del *Banco Central* y la apertura comercial a través del TLCAN, el gobierno

685 López Moreno, Javier. *Reformas constitucionales para la Modernización*. México, FCE, 1994, p. 25. 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".
686 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 94.

renunciaba a un instrumento tradicional de la política económica, que era el financiamiento inflacionario del déficit público. La reforma al *Banco de México* significaba un paso importante hacia la modernización del Estado mexicano y prometía estabilidad y límites de acción del gobierno.[687]

Creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990, la CNDH se concibió, según el presidente Salinas, como instrumento de la sociedad para vigilar y auxiliar a las autoridades en la observancia de la Ley y en la protección de las garantías individuales. Desde sus inicios, a pesar de que el marco jurídico original la definía como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la CNDH adquirió un alto grado de independencia que le otorgó un amplio prestigio en la sociedad mexicana, ávida de justicia y de respeto a la legalidad. Su fructífera y notable experiencia condujo a que el 22 de enero de 1992 se modificara el artículo 102 de la Constitución, en el que se facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, establecieran organismos de protección de derechos humanos.[688]

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.

La reforma al artículo 27 constitucional también era de largo alcance. La reforma permitía la venta de tierras ejidales y la aparcería abierta, lo cual pretendía liberalizar el 50% de la tierra cultivable en el país que estaba en esa forma de tenencia de la tierra. A pesar de su objetivo de promover la integración del sector social a un proceso modernizador, basado en la interrelación con el sector privado y en la liberalización del mercado de tierras, siempre sujeto al acuerdo de los propios ejidatarios, la reforma del artículo 27 constitucional tuvo resultados muy limitados.[689]

El propósito de las modificaciones al artículo 27 constitucional fue el de otorgar seguridad legal a los productores con el fin de promover la capitalización del campo. La reforma, que reafirma la prohibición del latifundio, otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra y con-

687 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 223-224.
688 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 94.
689 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 224.

solida los tipos de propiedad (privada, ejidal y comunal) en busca de una mayor productividad y justicia en el agro mexicano. El cambio constitucional también dio por terminado el reparto agrario, una expectativa incansable de las masas campesinas e indígenas y una obligación pública que por décadas se consideró la *quinta esencia de la Revolución Mexicana*.[690]

En otro sentido, con la reforma a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 constitucionales se reconocían jurídicamente a las iglesias y se rompía con un tabú de siglos. La lucha entre el Estado y la Iglesia se remontaba en México al siglo XVIII y había hecho crisis en varias ocasiones. Luego de tres años de discusiones y debates, en 1992 se aprobó casi por unanimidad la reforma al artículo 130 constitucional que superaría la situación de simulación y que modificaría normas que eran letra muerta por la imposibilidad de ponerlas en práctica, además de que contravenían abiertamente cualquier declaración de derechos humanos fundamentales.

En el ámbito político también parecía haber una apertura y creciente modernidad, aunque todavía con muchas limitaciones. Para esos años la oposición ya tenía varias gubernaturas, alcaldes de capitales de estados y ciudades importantes, como Chihuahua, Baja California y Guanajuato, lo que generó un ambiente de mayor pluralidad política.[691] La *reforma electoral 1989-1990* buscaba contestar 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*.[692]

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

690 Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Reforma del Estado mexicano", op. cit.*, p. 95.
691 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 224-225.
692 Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México, op. cit.*, pp. 87-90.

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.

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 La *Reforma del Estado neoliberal* de Carlos 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.

> No obstante las reformas económicas de largo aliento que realizó el gobierno salinista, su resultado en términos de crecimiento económico resultó muy por debajo del esperado. Entre 1988 y 1994 el pib real apenas crecía 3.5% en promedio anual, mientras que el pib per cápita prácticamente se quedó estático. Resultaba extraño observar que mientras la inversión extranjera y nacional aumentaba varias veces en relación con lo registrado en decenios anteriores, la economía no alcanzaba a crecer a ritmos aceptables. Tampoco era congruente la gran expectativa que despertaron la firma del tlcan, las reprivatizaciones y las demás reformas, con el lento desempeño de la economía. La inversión total creció 28% en promedio real entre 1988 y 1993, mientras que la pública creció apenas 4.8%. Por su parte, la inversión privada aumentó a un ritmo de 8.4% al año, lo que le hizo ganar participación en la inversión total. Pero este aumento de la inversión no se reflejó en mucho más empleo, y aquellos que estaban empleados no ganaron mucho más que antes. Aumentó la productividad de quienes estaban empleados 1.3% entre 1988 y 1994, y sus remuneraciones reales crecieron más de 1% en promedio al año.[693]

693 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, pp. 226.

Para Cárdenas (2012) se pueden resumir en tres las reformas estructurales en el gobierno de Salinas.[694] Primero, una reforma de gran trascendencia para el desarrollo económico del país en el largo plazo es la apertura comercial, que vino a revertir el esquema proteccionista de los 40 años anteriores. La adhesión al GATT en el gobierno de Miguel de la Madrid, pero sobre todo la firma del TLCAN en 1991, junto con la firma de acuerdos de libre comercio con otros países, establecieron la ruta en la que la actividad productiva del país debía estar regida por las condiciones de la competencia internacionales. Una segunda reforma estructural de gran importancia fue el proceso de privatización de empresas públicas, ya sea vendiéndolas al sector privado, fusionándolas con otras o incluso cerrándolas. Así de 1,155 empresas públicas que existían en 1982, al principio del gobierno salinista en diciembre de 1988 quedaban 618, y para fines de 1993 ya sólo quedaban 257 entidades en operación, de las cuales 48 estaban en proceso de privatización. Durante el gobierno *salinista* el gobierno se retiró de 21 ramas de actividad económica. Y tercera, la reforma al sistema de tenencia de la tierra será el cambio estructural más trascedente de la era salinista, para bien y para mal. Un corolario de la reforma es que se dio fin al "reparto agrario" consagrado en la Constitución y que en su momento, y por los siguientes siete decenios, constituyó la principal victoria del movimiento revolucionario de 1910.

En contraste, el tema de la inflación como tema central de la administración de Salinas y el último año de su gobierno dejaron consecuencias negativas en la administración de Ernesto Zedillo. Para 1994, las autoridades tomaron el riesgo de disminuir la inflación al 6%. Esa decisión suponía que los flujos de capital continuarían en cantidades suficientes y además iniciarían discretamente una ampliación de la banda de flotación del peso, para reducir gradualmente la sobrevaloración del tipo de cambio. El peso se depreció alrededor de 8% entre febrero y marzo de 1994, pero después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, a fines de ese mes, la fuerte salida de reservas del *Banco de México*, de casi 11,000 millones de dólares en los siguientes 30 días del crimen, hizo que la depreciación se detuviera. A partir de entonces el peso sufrió ataques especulativos recurrentes, por lo que las reservas siguieron decreciendo a lo largo del año. Mientras que a principios de marzo de 1994, las reservas internacionales del *Banco de México* eran de más de 29,000 millones de dólares, para el 19 de diciembre, día de la devaluación, se habían reducido a 10,457 millones de dólares.[695]

694 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994, op. cit.*, pp. 166-170.
695 *Ibíd.*, p. 186.

Esta devaluación llegó a más de 100% en términos del peso, muy por encima de la sobrevaluación estimada en aproximadamente 20 a 25%. Con la devaluación, se inició un caos económico y financiero que repercutió a lo largo y ancho del país y llegó más allá de nuestras fronteras. La economía estaba en una situación de relativo estancamiento en 1993, aunque 1994 había sido significativamente mejor. Se estimaba un crecimiento del PIB de 3.7% como máximo. Pero las perspectivas para el futuro inmediato eran deplorables. La economía había de retroceder significativamente en 1995.[696]

La presidencia de Carlos Salinas se mostró como el punto más alto de la arbitrariedad, el autoritarismo y, sobre todo, la falta de mecanismos legales y políticos que contuvieran el presidencialismo exacerbado y que, al final, no sólo habían debilitado al propio Ejecutivo sino que también habían anulado muchas de las instituciones básicas del sistema.[697] El proyecto modernizador era la obra de una pequeña minoría, aun entre las élites y los miembros del partido: su diseño y su implementación ponían en tela de juicio las creencias heredadas de la *Revolución de 1910.* Por ello, aunque se presentaba este proyecto como el medio y el remedio para elevar a México a la altura de las naciones desarrolladas, jamás sus objetivos o los medios necesarios para su aplicación fueron objeto de un debate público: afectaban intereses sólidamente implantados.[698]

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.[699]

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

696 *Ibíd.*, p. 188.
697 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, p. 44.
698 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 263.
699 Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 19.

rol estatal.[700] 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.

A lo que hemos tendido, por el contrario, es a la agudización de las desigualdades sociales, la agudización 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; que esta manera de 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.[701]

La reforma económica del Estado debe atender a las necesidades de la población. Colocar a la economía sobre sus pies, no es un juego macroeconómico de cifras, es ante todo un ejercicio de política en el que los objetivos tienen que ser los de la sociedad, porque la gente no puede vivir con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos bien en ciertos indicadores, cuando el alimento no alcanza, el salario se deteriora y no hay empleo.

Carlos Bazdresch (1991) señalaba 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, ésta se logre felizmente. Tampoco lo es, que al avanzar en tal transformación implique

700 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, y 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.
701 *Ibíd.*, pp. 24-25.

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 obstaculice uno al otro.[702]

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.[703] 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.

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.[704]

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.

702 Bazdresch, Carlos. "Implicaciones económicas de la transición a la democracia", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, pp. 32-33.

703 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 el hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes. A tal fin se busca establecer reglas más transparentes del juego electoral, se estimula el juego de partidos políticos.

704 Reyes Heroles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 40.

Por su parte, Luis Rubio (1991) afirmaba 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.[705]

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; que la inestabilidad se produce cuando se rompe la sociedad tradicional pero aún no se penetra en la sociedad moderna.[706]

La tesis central de Rubio (1991) 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.[707]

705 Rubio, Luis. "La democracia y la economía", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 55.
706 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.
707 *Ibíd.*, 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 (1991), que 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.[708]

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*.[709]

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.[710]

México, Cuba y Nicaragua, son los únicos casos de regímenes políticos latinoamericanos que tienen origen en un movimiento revolucionario que enarboló 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

708 Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernización." En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, pp. 80-81.

709 Por ello existen tres déficits en la Reforma del Estado: Estado de Derecho, transición democrática y redistribución del ingreso.

710 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 (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991,, p. 96.

segunda alternativa. México emprendió una transformación económica –eliminando barreras arancelarias y auspiciando la competencia interna– y un proceso de adelgazamiento del *Estado* de proporciones considerables, junto con una leve liberalización y apertura del régimen político. A esta acción se le ha llamado *Reforma del Estado*.[711]

El mérito de Salinas, según Aguilar (2013) fue el reconocimiento de una mayor autonomía y hasta autosuficiencia de los privados educados o ilustrados, por tanto, generó políticas de liberalización económica y política. Por el otro lado, el reconocimiento de la mayor precariedad y pobreza de las masas, pero sin caer en el pasado, por lo que impulso su propia estrategia de bienestar social: *Solidaridad*.[712]

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 géneris* 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*.[713]

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, guiado 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

711 *Ibíd*., pp. 131-132.

712 Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. *Op. cit*., p. 48.

713 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.

una situación de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a un régimen democrático.[714]

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.[715]

Al término de la administración de Salinas de Gortari era evidente que México había pasado de una economía altamente proteccionista a una de las más liberalizadas del mundo en desarrollo, y con las tarifas promedio más bajas respecto a las normas internacionales. El hecho de que el tlcan incluyera una variedad de asuntos, además del libre comercio, como la inversión, los servicios, cuestiones laborales y ambientales, facilitó la rápida incorporación de México a los mecanismos económicos multilaterales clave. En tan sólo unos años, México se hizo miembro de la OMC; la OCDE, el APEC y el BDI.[716]

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.[717] 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.[718]

714 Castillo Peraza, Carlos Enrique. *"La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". Op. cit*, p. 139.

715 Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 148.

716 González González, Guadalupe. "Política exterior de México en la globalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 645.

717 Muñoz Ledo, Porfirio. *"Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia", op. cit*., 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.

718 Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-

En 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.[719]

Es importante destacar que, más allá de la influencia directa que pueden tener los principales empresarios para buscar políticas propicias a sus intereses, la *Reforma del Estado*, al haber liberado los mercados y haber fortalecido el papel de los particulares, simplemente ha incrementado el poder estructural de los empresarios, es decir, el poder que tienen los particulares sin ni siquiera tener que intervenir políticamente. La política de apertura, sin embargo, no ha incrementado el poder estructural de todos los empresarios. Ha beneficiado al capital financiero en detrimento del capital físico, que no puede salir fácilmente y que ahora se enfrenta a la presión de los productores extranjeros.[720]

Un punto de vista administrativo[721] 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?

Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 159.

719 Reyes Heroles, Federico. "México entre la transición y las presiones", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991, p. 191. En México puede ocurrir el fenómeno de que el PRI, haya 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.

720 Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *"El Estado mexicano después de su reforma", op. cit*., p. 160.

721 Ayala Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos". En *Revista del INAP, Reflexiones sobre Administración Pública*, México, No. 89, 1995, p. 258.

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?

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.[722]

Por lo que se refiere a la polémica en torno a la *Reforma del Estado en México* en el régimen de Salinas de Gortari, ésta se agrupa en cuatro posiciones: 1) *la Reforma del Estado traiciona a la Revolución Mexicana*; 2) *la Reforma del Estado es injusta*; 3) *la Reforma del Estado es antidemocrática*, y 4) *la Reforma del Estado es antinacionalista*.[723] Al no lograr el desmantelamiento del presidencialismo, en busca de un adecuado sistema presidencial; impedir un auténtico sistema de partidos donde el PRI se convierta en un partido separado del gobierno; al desechar el nacionalismo revolucionario por una suerte de neoliberalismo disfrazado de liberalismo social; al concentrar la riqueza en pocas manos y ampliado escandalosamente la pobreza; y al liberalizar y ampliar la apertura comercial en detrimento de nuestra soberanía e independencia nacional, efectivamente, la *Reforma del Estado* en el *salinismo* dio la espalda a la *Revolución Mexicana*, fue injusta, antidemocrática y antinacionalista.[724]

722 *Ibíd.*, 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.

723 Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México, op. cit.*, p. 187. No obstante la defensa ideológica del autor, las críticas parecen demostrar que son verdaderas, después del supuesto milagro salinista.

724 La reseña de opiniones, argumentos y comentarios en torno a la Reforma del Estado en México, demuestra ampliamente los juicios de valor expuestos. Sólo un vocero oficial del salinismo como Rebolledo, puede sostener lo contrario.

El gobierno de Salinas es un claro ejemplo del retiro del *Estado* de los nuevos compromisos. A pesar de la retórica del *Estado* mínimo, ese gobierno llevó a que el Estado reivindicara directamente no sólo la política económica, sino también la política social, que en el modelo de Estado corporativo estaba en manos de instituciones que tenían fuertes compromisos con organizaciones sociales, como las secretarías de la *Reforma Agraria y de Agricultura*, el *Infonavit* o el IMSS, o directamente en manos de las propias organizaciones sociales. El alejamiento del Estado respecto del PRI, durante el salinismo, fue más bien una consecuencia de esta lógica de desvinculación del gobierno de los compromisos sociales que limitaban fuertemente al *Estado*, que un proceso de liberalización política.[725]

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 entrara 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 Donaldo Colosio (candidato a la presidencia por el PRI) y de Francisco Ruiz Massieu (*Secretario General* del PRI).[726]

En el breve lapso de poco más de diez meses –la última etapa del gobierno de Carlos Salinas– hubo tres comisionados para la paz y la reconciliación nombrados por el presidente –después de la renuncia de Manuel Camacho, los comisionados fueron Héctor Hernández y Jorge Madrazo– pero tras el fracaso de las negociaciones en la catedral, ninguno de los otros dos comisionados pudo avanzar en la solución del problema.[727] Este sería un pendiente para el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León y su administración pública.

El cambio en la orientación del Estado corporativo hacia un Estado clientelar, que pretendía hacer a un lado las organizaciones tradicionales durante el gobierno de Salinas, no dio lugar a un cambio en la legislación, por el contrario, ésta le permitió el control necesario para llevar a cabo las transformaciones económicas sin resistencia social. A pesar de que el gobierno de Salinas modificó algunos de los principales artículos de la Constitución (entre ellos el 27 y el 130), no tocó el

725 Bizberg, Ilán. "El sindicalismo en el fin del régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 225.
726 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México, 1982-1994, op. cit.*, pp. 141-148.
727 Lorenzo, Meyer. "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1,, p. 257.

artículo 123, ni la *Ley Federal del Trabajo* (LFT), aun en contra de las reiteradas demandas por parte del empresariado en el sentido de que se debía ajustar la ley al nuevo modelo económico.[728]

La retracción del Estado ha magnificado las diferencias de ingreso, riqueza y poder preexistentes y han tendido a erosionar la capacidad del gobierno para ofrecer protección de los más débiles. Por tanto, el poder y la capacidad de negociación de las élites económicas privadas y de los caciques y élites locales frente a los sectores menos favorecidos han tendido a acrecentarse. Para el gobierno y para el régimen, este proceso ha entrañado costos importantes, ya que ha incrementado su vulnerabilidad respecto a actores de cuya capacidad de intermediación depende, pero que son considerablemente más autónomos que los viejos intermediarios.[729]

728 Bizberg, Ilán. *"El sindicalismo en el fin del régimen", op. cit.*, p. 228.
729 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, pp. 218-219.

## Capítulo iv | La Reforma del Estado en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Hasta 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León era un presidente muy improbable. Economista de 43 años, con doctorado en la Universidad de Yale, uno de los varios tecnócratas con los que había conformado su gabinete Carlos Salinas, sin carrera partidista, sin grupo ni red política propios en el interior de la extensa burocracia federal y sin ligas particularmente relevantes con los grupos de poder económico fuera del gobierno. Sin embargo, el asesinato en marzo de ese año de Luis Donaldo Colosio, el candidato presidencial del pri ya seleccionado por Carlos Salinas para sucederlo, desató una crisis y una dinámica dentro del círculo del poder. Fue esa crisis la que permitió que Ernesto Zedillo, justamente por su relativo aislamiento dentro del mundo político oficial, resultase el personaje que menos rechazo despertaba entre la clase política de un régimen que se encontraba ya en una etapa de clara descomposición política. Así, fue candidato del pri y ganó la presidencia con apenas la mitad de los sufragios emitidos.[730]

El pri había postulado como su candidato a la presidencia de la República a Luis Donaldo Colosio, que luego de su asesinato fue sustituido por Ernesto Zedillo Ponce de León. Por su parte, el pan lanzó la candidatura de Diego Fernández de Cevallos y el prd la de Cuauhtémoc Cárdenas. Concurrían otros seis candidatos postulados por igual número de partidos, pero con muy escasas –por no decir nulas– posibilidades de triunfo. A diferencia de sus principales contendientes, Cárdenas y Zedillo, Fernández de Cevallos para movilizar a los electores a su favor no recurría a los tradicionales mítines multitudinarios, sino que concentró buena parte

730 Meyer, Lorenzo. "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen". En *Foro Internacional*, México, colmex, vol. xliii, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1,, p. 257.

de sus recursos y energía en los medios. En junio de 1994 se llevó a cabo por primera vez en la historia un debate televisado entre candidatos a la presidencia. Éste fue el momento culminante de la candidatura de Fernández de Cevallos.[731]

El día de las votaciones llegó y los resultados fueron buenos para el PRI. Ganó la Presidencia con 50.13% de los votos, el PAN obtuvo 26.69% y el PRD 17.07%. A diferencia de lo que había sucedido seis años antes, no se produjeron inconformidades mayores.[732] En la Cámara de Senadores, el PRI mantendría mayoría calificada; 95, contra 25 del PAN y 8 del PRD. Y en la Cámara de Diputados los números serían los siguientes: PRI 300; PAN 119; PRD 71; y PT 10.[733]

Las circunstancias en que Zedillo fue seleccionado como candidato a la presidencia por el PRI no sólo condicionaron algunas de sus medidas más importantes, sino también la visión con la que fueron decididas. La traumática coyuntura de marzo de 1994, cuando Luis Donaldo Colosio fue asesinado y se desataron fuerzas políticas que parecían hasta entonces bien controladas. Zedillo fue afectado por esa circunstancia pero la visión más general sobre la política y el futuro del país se configuró a lo largo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, durante el cual él realizó la parte más importante de su carrera política-administrativa. En rigor, la única experiencia que logró obtener Zedillo del sistema y la política en México se restringió a los doce años de gobierno de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, el largo periodo de transformación económica y política del país.[734]

La presidencia de Ernesto Zedillo tiene el enorme significado de ser la última que encabezó el PRI, después de más de setenta años de gobernar ininterrumpidamente. Las interpretaciones sobre este acontecimiento varían, pero, mientras que en todas partes se subraya el cansancio

731 Loaeza, Soledad. "Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, pp. 75-76.
732 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, COLMEX, 2012, p. 102.
733 *Ibíd.*, p. 103.
734 Hernández Rodríguez, Rogelio. "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 41. Zedillo regresó al Banco de México para encargarse de un fideicomiso recientemente creado para resolver algunos de los problemas graves de la devaluación: el FICORCA (*Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios*). En ese puesto técnico, Zedillo pasaría casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid hasta que en 1987, cuando Salinas fue designado candidato presidencial, el nuevo secretario de *Programación y Presupuesto*, Pedro Aspe, lo propuso para ocupar la importante *Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal* cargo que ocupó por un año. Después Zedillo pasaría a ser secretario de *Programación y Presupuesto* (1988-1992) y, en un cambio que sería premonitorio de lo que él como Presidente haría con algunos de sus secretarios de Estado, sin antecedente alguno se convertiría en *Secretario de Educación Pública* (1992-1993).

social en contra del PRI, la competitividad electoral, la fortaleza de los partidos antes de oposición y, en contraste, el debilitamiento del PRI, en algunas se desliza la idea de que en su desenlace tomó parte activa la voluntad presidencial. Según esta versión, Zedillo habría desarrollado una política consistentemente programada y que buscaba claramente la democracia.[735]

Tanto en su discurso de campaña como en su discurso de toma de posesión, definió sus grandes prioridades, al tiempo que situaron su gobierno como continuación del anterior. Retomando las grandes líneas que Colosio había anunciado en su famoso discurso del 4 de marzo (semanas antes de su muerte), Ernesto Zedillo prometió un "desarrollo sostenible", es decir, un crecimiento económico orientado al bienestar familiar, y enfatizó la prioridad de un Estado de Derecho y de justicia. Allí estaban en germen algunas de sus ideas en el plano político que lo llevaron a establecer una "sana distancia" con el partido oficial. De alguna manera, la gestión zedillista se autopresentaba como la fase de aterrizaje del paradigma modernizador.[736]

En la *Reforma del Estado* de Ernesto Zedillo (1994-2000) tuvierón lugar diversas reformas político electorales, las cuales se realizaron en 1996 y se caracterizaron porque ya no fueron promovidas y diseñadas con la anuencia del Poder Ejecutivo, sino que fueron producto de un acuerdo entre el conjunto de partidos políticos, lo que implicó que por primera vez el presidente no tuviera una influencia decisiva en el contenido y modalidad ded la reforma político electoral. Las consecuencia de estos cambios se percibieron en la elección intermedia de 1997, ya que el partido del presidente (PRI) perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Esta situación limitó formalmente la preeminencia presidencial en lo que se refiere a sus funciones legislativas. En adelante, las modificaciones constitucionales serían producto de acuerdos entre ejecutivo y el legislativo. Otro importante aspecto que arrojó aquella elección fue que el titular del ejecutivo perdió el control del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, la consecuencia más significativa fue en 2000, cuando el PRI perdió la elección presidencial.[737]

Una vez que inició el segundo trienio de Ernesto Zedillo (1997-2000), se instauró un gobierno sin mayoría en la Cámara de Diputados y es justo en aquel momento cuando se abrió un

735 *Ibíd.*, p. 39.
736 Rousseau, Isabelle. "Las nuevas élites y su proyecto modernizador". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 286.
737 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, pp. 243-244.

periodo de parálisis política entre ejecutivo y legislativo que detuvo la toma decisiones, al menos en el caso de las reformas estructurales. Este formato se mantuvo durante todo el sexenio de Vicente Fox, por lo que durante nueve años en que la *Reforma del Estado* quedó detenida.[738]

Aunque hubo política durante su administración, ésta fue errática, más de una vez contradictoria y carente de un programa o proyecto que le permitiera al presidente y a su equipo de colaboradores poner en práctica medidas coherentes con las que se fuesen alcanzando objetivos precisos. En ocasiones parece responder a un auténtico compromiso democrático (como el esfuerzo por llegar a un acuerdo nacional entre los partidos políticos o el distanciamiento con el PRI), y otras que cuestionan tanto su voluntad como sus habilidades (enfrentamiento con el gobernador de Tabasco o su trato con la *guerrilla* en Chiapas, o su actitud frente al conflicto que paralizó la UNAM casi un año). En realidad, su política fue reactiva y circunstancial: trataba de alejarse del pasado inmediato y, ante todo, de probar su compromiso con unas prácticas modernas y democráticas que en más de una ocasión lo llevaron a la pasividad y la inacción.[739]

Zedillo fue el último secretario de *Programación y Presupuesto* (SPP) que en su momento representó una alternativa administrativa y económica frente al enorme poder que la S*ecretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) había alcanzado en el gobierno federal. La SPP pasó a ser la instancia que promovería la planeación y programación del gasto, en los años de José López Portillo, al más severo vigilante del gasto público y, en los hechos, el encargo de su restricción. En rigor, la SPP que encabezó Zedillo ya estaba desprovista de funciones sustantivas cuando éste alcanzó su titularidad. La falta de experiencia y de coincidencia política llevara a que ese gabinete fuera el más inestable de toda la época moderna de México, y lo más grave, incapaz de renovarse. En rigor, el gabinete de Zedillo representa el punto final de aquella nueva élite política que llegó al poder con De la Madrid en 1982, presentando su dotes técnicas como ejemplo de *políticas modernas*.[740] La constitución del primer gabinete lo reafirmó. Con excepción de Pedro Aspe y de Francisco Gil Díaz, los allegados de Carlos Salinas conservaban el dominio de la conducción económica. El *Distrito Federal* y la *Secretaría de Relaciones Exteriores* también estaban dirigidos por dos economistas que habían ejercido responsabilidades elevadas durante el gobierno anterior. Como complemento del programa económico, la política social quedó bajo

738 *Ibid*, p. 244.
739 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, p. 40.
740 *Ibíd.*, pp. 46-47.

control *salinista*. En cambio, en el plano político, Zedillo se independizó de su predecesor: la política interior se la encargó a un hombre de su entera confianza, Esteban Moctezuma Barragán, pese a su juventud e inexperiencia. Y el mandatario puso entre las manos de la oposición (PAN) una de las instancias fundamentales en estos tiempos difíciles: la *Procuraduría General de la República*. En este primer gabinete eran muy pocos los miembros del viejo PRI.[741]

Los primeros meses del nuevo gobierno de Ernesto Zedillo estuvieron determinados por el llamado "error de diciembre", que sumió nuevamente al país en una gran crisis económica que frenó el proceso de *reformas neoliberales*. Los efectos políticos de la reforma neoliberal y la persistente crisis económica, entre ellos una creciente competencia electoral y una redefinición del lugar del PRI en el sistema político al perder el control sobre el Congreso y más tarde la Presidencia, obligaron a este partido a transformarse.[742] Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se avanzó en cuanto a desarmar el aparato corporativo sobre el que se basó el régimen autoritario: algo que es central para evaluar también en qué medida las instituciones del antiguo régimen perviven a pesar de la alternancia en la Presidencia de la República.[743] El país conoció algunos de los beneficios macroeconómicos y muchos de los costos sociales de la liberación económica. Durante este mismo periodo de intensa apertura económica, en el ámbito interno fueron avanzando en forma gradual los procesos de liberalización política y democratización.[744]

### 4.1 El contexto adverso de la *Reforma del Estado*

Las promesas de Carlos Salinas de llevar al país al primer mundo a través de la liberalización comercial mediante el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) y de las demás medidas implementadas durante su administración, fueron uno de los grandes fracasos que la sociedad mexicana enfrentó en el siglo XX: el sueño de llegar al desarrollo se transformó en la pesadilla de la crisis más aguda que el país había tenido que encarar desde la *Gran Depresión* de 1929.[745]

741 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, pp. 286-287.
742 Servín, Elisa. "Introducción". Elisa Servín (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994.* México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 20.
743 Bizberg, Ilán. "El sindicalismo en el fin del régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 215.
744 González González, Guadalupe. "Política exterior de México en la globalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 620.
745 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006).* México, Ediciones Quinto Sol,

Las elecciones habían transcurrido en forma pacífica y el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó con amplia ventaja y sin cuestionamientos. Entraría al poder con una gran legitimidad otorgada por las urnas. No obstante, el deterioro macroeconómico continuaba y el déficit de las transacciones con el exterior mostraba un creciente deterioro. El problema se agravó por la decisión de la *Reserva Federal* de Estados Unidos de aumentar la tasa de interés y por el clima de inseguridad política que provocó el asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994. Nuevamente estos hechos violentos se reflejaron en la contracción de las reservas internacionales que debilitaban al peso.[746]

El impulso reformador del gobierno salinista tomó otro ritmo con la administración del presidente Zedillo. La grave crisis bancaria y financiera que siguió al colapso del peso en diciembre de 1994 tuvo fuertes consecuencias no sólo en la actividad económica sino en el ámbito político. Ello llevó a que el PRI perdiera, por primera vez, la mayoría en el *Congreso de la Unión*, en las elecciones intermedias de 1997. La conjunción del deterioro de la economía, el cuestionado rescate bancario y el difícil entorno político explican en buena medida la imposibilidad de realizar reformas estructurales que todavía se necesitaban y que estaban en la agenda inicial del gobierno.[747]

El inicio de 1995 se veía con gran dificultad fundamentalmente porque la deuda pública interna como la externa, que con tantas dificultades había logrado reducirse en los últimos años de 78.5% del PIB en 1986 a 21.9% en 1993 a través de negociaciones, del pago del principal, tomando parte de los recursos obtenidos por las diversas ventas de empresas públicas y de la banca, volvía de pronto a colocar al país en una situación de problema de caja o quizá de insolvencia en el corto plazo y a amenazar el futuro del país en el largo plazo. Pero esta vez, a diferencia de las anteriores, la deuda externa de México era en realidad una deuda que un gran número de mexicanos compartíamos en forma personal.[748]

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, si bien las relaciones México-Estados Unidos continuaron "formalizándose" a través de mecanismos gubernamentales de comunicación y colaboración en diversas áreas, difícilmente se puede decir que experimentaron cambios

2009, p. 137.

746 Cárdenas Sánchez, Enrique. "La reestructuración económica de 1982 a 1994". En Servín, Elisa (coord.). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 235.

747 *Ibíd*., p. 237.

748 Cárdenas Sánchez, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia para las Américas-FCE, 1996, pp. 188-189.

radicales. Tampoco surgió una propuesta tan transcendente como lo fue el TLCAN. Por otro lado, el proceso de integración comercial y financiera continuó, dejándose sentir con mayor fuerza en México. Siguieron predominando en la agenda temas tradicionales de la relación bilateral, como migración y narcotráfico, que en momentos se convirtieron en fuentes de agudas tensiones. Hacia finales del periodo, la atención se centró en la democracia y las elecciones federales mexicanas del año 2000.[749]

El presidente Ernesto Zedillo logró pasar al inicio de su periodo de reformas en el ámbito electoral y del Poder Judicial de gran importancia, y algunas más sobre órganos reguladores esenciales para el buen funcionamiento de los mercados. Pero otras reformas como la energética, la laboral, la educativa, la de pensiones, ya no pudieron ser llevadas a cabo. La crisis interrumpió el proceso reformista de los años previos y el descontento con el gobierno culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000.[750]

El proceso de *Reforma del Estado* iniciado a mediados de 1982, fue profundizado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Esta *Reforma del Estado* planteó numerosos problemas de seguridad nacional por el desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y de muchos programas sociales, pretendiéndose con ello dirigir la economía hacia una regulación determinada por las leyes del mercado, proceso que produjo impactos importantes en la estabilidad política y social del país.[751]

### 4.2 *La reforma económica*: 1995 la mayor crisis económica mexicana

En los últimos 20 años México pasó por tres etapas. En la primera, que duró hasta finales de los años 1970, fue principalmente exportador de algunos productos agrícolas y pesqueros, provenientes sobre todo del sector privado; en la segunda, que se inicia con la crisis mundial del petróleo de 1973 y con el descubrimiento de yacimientos en México, fue básicamente exportador de crudo en manos del Estado, hasta la caída de los precios en 1986; en la tercera, a partir de la crisis de 1982, de las reformas económicas, la devaluación del peso, el desplome del mercado

749 Valverde Loya, Miguel Ángel. "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 672.
750 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 237.
751 Benítez Manaut, Raúl. "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 963.

interno y la reorientación hacia el exterior, se había constituido principalmente como exportador de productos industriales, una parte de ellos con contenido tecnológico, proveniente de grandes empresas mexicanas y de empresas extranjeras.[752]

Pero los orígenes de la crisis económica de 1994-1995 se deben rastrear atrás. Se pueden ubicar la liberalización financiera y la reprivatización bancaria, así como la política macroeconómica que se caracterizó por la lucha a ultranza contra la inflación y el deterioro de la balanza de pagos, como causas importantes de la crisis. Al final, como en otras crisis previas, cuando la economía ejerce un gasto mucho mayor al de sus ingresos y se requieren montos cada vez mayores de ahorro externo, su crecimiento no era sostenible en el largo plazo.[753]

A pesar de su discurso triunfalista, el gobierno de Carlos Salinas legó un cúmulo de problemas que empezaron a manifestarse con la devaluación. La crisis de 1994 irrumpió como las anteriores a través del sector externo, el cual había acumulado una serie de problemas financieros y políticos que se hicieron insostenibles para la administración de Ernesto Zedillo.[754] El presidente Zedillo heredó desde los primeros días de su mandato, la peor crisis que el país había experimentado. Para paliar los efectos de tan grave situación, su gobierno instrumentó una estrategia recesiva durante el primer año de su gestión. En 1995, la balanza comercial observó un superávit de 7,088 mdd, pero el crecimiento económico tuvo una caída de -6.2%; como las autoridades nacionales reconocieron, era la peor crisis desde hacía 64 años. Sólo tenían dos alternativas: reprimir el proceso de crecimiento y tratar de expandir las exportaciones tan rápido como fuera posible.[755]

Durante la crisis de 1995, México intentó ambas. El crecimiento del PIB se derrumbó y la balanza comercial obtuvo una mejoría aceptable, lo cual no sucedió en el renglón de la balanza de pagos, la que de todos modos siguió observando en ese año un déficit, mucho menor al de años anteriores: 1,576 mdd. No obstante, esta vez la fórmula recesiva no fue suficiente para alcanzar la recuperación financiera de la balanza de pagos. La razón principal fue el descenso de la entrada de la *Inversión Extranjera* (IE) en 1994 y sobre todo en 1995. En estos años, la inversión

752 Alba Vega, Carlos. "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 143.
753 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 227.
754 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 137-138.
755 *Ibíd.*, pp. 139-140.

extranjera total fue respectivamente de 19,154 y de -188 mdd, comparando estos flujos de inversión con los años anteriores, se observa que en 1994 se da ya una caída de 14,154 mdd, pero en 1995 el descenso es catastrófico, ya que la IE cae en 19,342 mdd. Aunque cabe hacer notar que más que la *Inversión Extranjera Directa* (IED), fue la *inversión extranjera de cartera* (IEC), es decir, la inversión especulativa, la que afectó más a la balanza de pagos; ya que aunque la IED siguió fluyendo, y más aún, siguió aumentando sustancialmente a partir de 1994, fue la IEC la que tuvo un comportamiento errático y tendiente a la baja, sobre todo en 1994 y 1995. En estos años la IEC observó un descenso de 20,737 y de 17,896 mdd respecto a los años anteriores.[756]

El gobierno de Ernesto Zedillo aceptó implícitamente las proyecciones presentadas en los *Criterios generales* y no anunció ningún cambio importante de política económica. Entonces se inició una vorágine contra la moneda y la emisión de tesobonos creció enormemente en diciembre, casi 10,000 millones de dólares (más de una tercera parte del total de la emisión) y las reservas se deterioraron también. La falta de divisas obligaba al gobierno a depreciar el peso (ampliando la *banda de flotación*) y al consultarlo con representantes del sector privado (el 20 de diciembre de 1994), hubo una fuga de capitales inmediata que disminuyó las reservas en unos 5,000 millones de dólares. Tras esa depreciación inicial, el 22 de diciembre el gobierno tuvo que flotar el peso ante la imposibilidad del *Banco de México* de intervenir con unas agotadas reservas para mantener artificialmente una paridad no compartida por el mercado. El tipo de cambio llegó a 5.10 pesos por dólar al terminar el año, 48% más elevado respecto de su nivel un mes antes, y las reservas internacionales del *Banco de México* quedaron en 6,200 millones de dólares.[757] La economía mexicana entraba en una profunda crisis que resultó ser mucho más grave de lo que se pronosticó inicialmente.

El sexenio del presidente Ernesto Zedillo se inició con augurios catastróficos. En el primer mes de su gobierno, México experimentó el más grande colapso financiero de su historia, el cual a su vez provocó en 1995 la recesión económica más profunda desde la década de los años de 1930, con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2%. Esta crisis interna fue seguida, dos años más tarde, por una inestabilidad financiera mundial ocasionada por

756 *Ibíd.*, p. 140. La entrada de capitales del exterior se vio afectada de una manera grave por los sucesos políticos acaecidos en 1994, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, el levantamiento zapatista y se conjugaron con la subida de las tasas de interés en los Estados Unidos.
757 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 236.

la devaluación tailandesa y la crisis financiera de Asia de 1997, y posteriormente por el colapso de la economía rusa y la devaluación de Brasil. Pocos esperaban que en este ambiente económico volátil, en donde los inversionistas mundiales se alejaran de los mercados emergentes más atractivos, México fuera capaz de recuperarse rápidamente. Sin embargo, el país se recuperó en un periodo de tiempo increíblemente corto: para 1996 el crecimiento del PIB fue de 5.2%, en 1997 fue de 7%, en 1998 de 4.8%, en 1999 de 3.4% y en el año 2000 de 7%.[758]

El *error de diciembre* afectó de nueva cuenta los niveles de vida y la capacidad adquisitiva de la población y el lema oficial de la campaña zedillista, por el bienestar de las familias, rápidamente apareció como un compromiso incumplido. El descenso de la actividad fue de más del 6% del PIB en 1995; el aumento en la tasa del desempleo abierto fue de 8%; pérdida de 50 mil asegurados permanentes en el IMSS; una inflación de 52%; el nivel de precios aumentó también conforme a las cifras oficiales 38%; hubo un aumento en las tasas de interés de más del 100%; se registró un descenso en las reservas internacionales a los niveles más bajos de la década; se procedió a la contratación de líneas de crédito por más de 20 mil millones de dólares, entre los datos más relevantes.[759]

El entrante gobierno del presidente Ernesto Zedillo respondió con una serie de medidas para reducir el déficit de la cuenta corriente, sortear la inevitable crisis del sistema financiero mexicano y recuperar el ritmo de crecimiento de la actividad económica.[760] Primero, abrió una *ventanilla de cambio* en el Banco de México para dar acceso a los bancos a moneda extranjera. Segundo, creó el *Programa de Capitalización Temporal* (PROCAPTE), a través del cual se buscaba que los bancos contaran con la capitalización necesaria para hacer frente a sus obligaciones, mediante la adquisición de deuda por parte del *Fondo Bancario para la Protección del Ahorro* (FOBAPROA). Tercero, aseguró el crédito de riesgo de algunos prestamistas a través de la indización a la tasa de inflación, mediante los instrumentos conocidos como *Unidades de Inversión* (UDI). Por último, instauró el *Programa de Capitalización y Compra de Cartera* (PCCC) y otras operaciones de saneamiento de las carteras de los bancos, con el fin de mejorar la posición financiera de éstos y recuperar al menos parte de los recursos mediante la venta de estas carteras.

758 Vega Cánovas, Gustavo. "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 694.
759 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 389.
760 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 238.

La reforma económica de Zedillo fue una estrategia para salir de la crisis. Las reformas económicas cruciales, que cambiaron de manera profunda a la economía mexicana, se efectuaron por la voluntad y en el marco de los intereses de entidades financieras y corporaciones extranjeras, sólo para enumerar unas cuantas de ellas: la garantía de la deuda privada por el gobierno a través del FICORCA, o la reducción de subsidios y crédito al campo; o bien la llamada *autonomía del banco central*; el aumento del IVA; o la reprivatización bancaria; incluso las aceleradas privatizaciones, incluyendo la seguridad social, la venta de los bancos a conglomerados globales; pero muchas otras como las fracasadas reformas tributarias, o la reforma laboral. En México, todas las reformas económicas emprendidas en más de 30 años se han justificado en la modernización, la globalización, la estabilidad y certidumbre de los mercados. El balance de todas estas reformas es cada día más claro, un sostenido éxito corporativo principalmente de las empresas financieras y no financieras extranjeras y un fracaso para la economía nacional.[761]

La liberalización económica tuvo efectos en la *seguridad nacional mexicana* (SNM). Las continuidades y muy pocas rupturas de la estrategia económica-política de Salinas y de Zedillo, y su impacto para la SNM, son impresionantes y muy preocupantes. Estrategia se entendía como *política económica* (de privatizaciones y desregulación estatal), *comercial* (de apertura casi total al exterior), *social* (de combate muy selectivo y reducido a la pobreza), *antinarcóticos* (batida restringida al tráfico y consumo de las drogas), *alimentaria* (creciente importación de granos básicos y productos cárnicos), *de migración* (férreo control de migrantes extranjeros e incluso mexicanos), *anticriminal* (mínimo control de la delincuencia profesional y ocasional), *financiera* (tendencia a la extranjerización de la banca mexicana) y *productiva*, es decir, de acceso irrestricto a la inversión extranjera no sólo a las empresas y servicios públicos (carreteras, ferrocarriles, puertos aéreos y navales), sino también a empresas privadas relacionadas con el comercio, la industria y los servicios.[762]

La liberalización económica dio lugar a un cambio en las prioridades internacionales de México, a la adopción de una política exterior centrada en lo económico y de una política económica exterior más afirmativa. Durante las dos décadas pasadas, las preocupaciones económicas

761 Correa, Eugenia. "Reformas económicas, soberanía y poder político". En Valero, Ricardo (coord.). 2010: *Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM, 2012, p. 189.
762 Piñeyro, José Luis. "La seguridad nacional con Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 940.

vinculadas, primero, a la negociación de la deuda externa y, más tarde, a la promoción de la inversión extranjera, al acceso a los mercados internacionales y a la reducción de la volatilidad financiera, se convirtieron en temas centrales en la agenda internacional del país, por encima de las preocupaciones sobre la diplomacia y la seguridad tradicional.[763]

En contraste, un elemento central para esta recuperación de la economía nacional fue el comercio exterior. A causa del colapso del mercado interno, el mercado externo se convirtió en el principal engranaje del dinamismo económico. El PIB se contrajo 6.2% durante 1995, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones se hubiera llegado a una caída libre de la economía de -11%. Entre 1994 y 1995, las exportaciones crecieron 30.8% en su mayoría dirigidas a los Estados Unidos y permitieron que México volviera al camino de la recuperación económica.[764]

La administración de Ernesto Zedillo desarrolló una estrategia de recuperación ante la crisis en la que las exportaciones desempeñaron un papel central; de hecho, se puede afirmar que el gran orgullo de esta administración en materia de política económica fue el crecimiento impresionante de las exportaciones, las que en 1994 eran equivalentes a 60.9 mil mdd y en el 2000 llegaron a 166.4 mil mdd, es decir, durante el sexenio crecieron 173%.[765] La expansión de las manufacturas a principios del sexenio se vio favorecida, por la devaluación de 1994-1995, por lo que las exportaciones adquirieron momentáneamente una enorme ventaja comparativa. Por un lado, la devaluación impulsó tremendamente las exportaciones, las cuales crecieron en 1995 en 30.6%, y por otro, la caída de las importaciones que en ese año descendieron en 8.7%. Ello explica el *superávit* de la balanza comercial tan grande –7,088 mdd– que se dio en ese año.[766]

763 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.*, p. 636. El ajuste desigual al que se ha sometido la política exterior de México ha experimentado tres etapas diferentes: la apertura unilateral para la diversificación (1985-1990), un bilateralismo activo (1990-1994) y una retirada parcial (1994-1999). A lo largo de estas tres etapas, el país ha transitado gradualmente, desde una política exterior orientada ideológicamente y centrada en lo político, hacia una política exterior pragmática y enfocada en la economía.

764 Vega Cánovas, Gustavo. "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica". En *op. cit.*, p. 698.

765 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 142.

766 *Ibídem*. El modelo de desarrollo reciente en México ha tenido dos problemas: el primero, es la supeditación respecto a la inversión extranjera para lograr el equilibrio de las finanzas nacionales y de la balanza de pagos; y el segundo, que ha tenido un papel central en la industrialización, es el alto nivel de importación de tecnología, la que también a través de los déficit en balanza comercial ha sido una fuente permanente de desequilibrios para la balanza de pagos.

A lo largo de la década de 1990, México había aplicado una activa diplomacia económica bilateral, en la que el propósito central había sido la creación de una amplia red de tratados de libre comercio que han tomado como modelo el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN). Al mismo tiempo, México había tenido una participación activa en la *Organización Mundial de Comercio* (OMC), al impulsar una nueva ronda de negociaciones y al pretender alcanzar algo similar al de los países desarrollados e industrializados. Las iniciativas mexicanas en el *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC), en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD) y en el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) se enfocaron a promover la creación de un sistema de alerta oportuna para evitar crisis financieras internacionales.[767]

El ingreso de México al APEC se formalizó, junto con el de Papúa, Nueva Guinea, en la quinta reunión ministerial del órgano, efectuada en Seattle, estado de Washington, del 17 al 19 de noviembre de 1993. En los meses procedentes se había librado un intenso regateo entre algunos de los miembros del APEC, del lado occidental del Pacífico y los Estados Unidos y Canadá, los únicos que representaban a la parte oriental del mismo. Aquéllos oponiéndose a la participación de México, con el argumento bastante franco de que este país no reunía una condición básica para pertenecer al club, la de una estrecha interdependencia económica con las economías de Asia-Pacífico, y los segundos defendiendo a su potencial socio en un acuerdo de libre comercio aún no ratificado.[768]

Fue en 1994 cuando comenzó, de hecho, la participación mexicana en la serie de reuniones del *Senior Officials Meeting* (SOM) y de otros grupos del APEC, entre ellos el *Grupo de Personas Eminentes* (GPE), cuyo primer participante mexicano fue el economista Jesús Reyes Heroles, quien había dejado el cargo de director en la Secretaría de Relaciones Exteriores y desde el *Grupo de Economistas Asociados* se dedicaba a las actividades de consultoría, al mismo tiempo que actuaba como asesor del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo. Como ese año fue de transición de un sexenio a otro, además de que resultó de los más dramáticos en la historia del país, la actividad diplomática en el APEC quedó reducida a un

767 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.*, p. 636.
768 Anguiano Roch, Eugenio. "Las relaciones México-APEC, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 846.

nivel ínfimo de importancia. Aun así, Carlos Salinas formó parte de los mandatarios que se dieron cita en Bogor, a mediados de noviembre de 1994.[769]

Justo al final del periodo presidencial de Ernesto Zedillo se registró un repunte notable de las inversiones japonesas, lo cual coincide con el súbito anuncio del *Keidanren* de que también Japón deseaba negociar un tratado de libre comercio con México. Según la SECOFI, el monto acumulado de inversión japonesa entre 1994 y 1998 fue de mil 373 millones de dólares, mientras que solamente en el año de 1999 invirtieron mil 247.3 millones de dólares, es decir, en sólo un año casi igualaron la cantidad invertida en los cuatro anteriores.[770]

Por lo que se refiere a la relación de México con China ésta se incrementó sensiblemente. Las relaciones de México con China es un buen ejemplo de la política exterior llevada a cabo por la administración del presidente Ernesto Zedillo, la cual se ha caracterizado por su inercia, ya que si bien se ha mantenido dentro de los cambios fijados durante la administración de Salinas, en sus rasgos liberales, pragmáticos y economicistas, carece de acciones creativas que conduzcan a la concreción de los propósitos enunciados en los discursos y los planes en relación con la diversificación y el multilateralismo.[771]

Desde 1994 la tasa de crecimiento anual del comercio total entre China y México, con excepción del año 1995, se había mantenido muy elevada, en general por encima del 20%. Entre estos años destaca el de 1997, cuando el comercio total creció 62.06% en comparación con el año de 1996. Una constante que se observa a lo largo de los últimos años ha sido el déficit en la balanza comercial para México, el cual se ha recuperado levemente a partir de 1998.[772] El comercio entre México y China, de 1.8 mil millones de dólares, sigue siendo muy bajo en comparación con el volumen total del comercio exterior de ambos, el cual fue de 360.7 mil millones de dólares para China y de 278.7 mil millones para México, durante 1999. En términos comparativos es también un volumen comercial bajo; en ese sentido, es ilustrativo contrastarlo con el comercio que México sostiene con la isla de Taiwán, que fue superior al comercio con la República Popular China hasta 1997, año a partir del cual esta relación se invirtió.[773]

769 *Ibíd.*, p. 848.
770 Kerber Palma, Víctor. "Las relaciones entre México y Japón, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 874.
771 Alejandro Cornejo, Romer. "México y China entre la buena voluntad y la competencia". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 878.
772 *Ibíd.*, p. 885.
773 *Ibíd.*, pp. 885-886.

Otra relación comercial importante fue con la India, el segundo país más poblado del mundo y uno de los mercados más importantes en la actualidad. Tiene grandes afinidades con México y los gobiernos de los dos países han dado muestras de mutua simpatía e interés; los contactos son cálidos y se han firmado acuerdos en diversas esferas. Sin embargo, el volumen del intercambio comercial es demasiado pequeño para el tamaño de las dos economías. En cuanto al intercambio comercial, durante los últimos seis años se ha dado un aumento en las exportaciones de la India hacia México, mientras que las mexicanas hacia la India no se han incrementado. El déficit comercial ha crecido para México desde 96 millones de dólares en 1995 hasta 213 millones de dólares en 1999, en tanto que las exportaciones mexicanas hacia la India, que en 1995 fueron de 25 millones de dólares, se redujeron a 19 millones dólares en 1999. De enero a junio de 2000 México importó productos indios por 107 millones de dólares, mientras que exportó mercancías por casi 47 millones de dólares.[774]

En lo que se refiere a la relación de México y África como una política inexistente durante la administración de Ernesto Zedillo. En esta crónica destacan dos rasgos significativos de esa administración: en primer término, la acentuada erosión –iniciados con el gobierno de Salinas– de la ya precaria presencia y de la capacidad de respuesta marginal que México había tenido en África a partir del año de 1979; y en segundo lugar, la pérdida de una oportunidad histórica de establecer alianzas estratégicas con algunas potencias medias emergentes africanas, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales de la posguerra fría. Aunque en 1997, según cifras oficiales, México tenía relaciones comerciales con 48 países del continente africano, con excepción de Sudáfrica, en términos generales el monto de esas relaciones decreció durante el periodo de Zedillo. Los principales socios económicos son Sudáfrica, Egipto, Marruecos, Argelia y Namibia.[775]

En el terreno de los hechos, desde el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo, la diversificación de las relaciones externas de México, propuesta por la nueva administración federal, quedó en tela de juicio cuando la actividad exterior quedó dominada por la búsqueda de un mayor acercamiento con los Estados Unidos, la *Unión Europea* (UE), los países de Asia con las economías más prósperas y, en un plano secundario, como país de pertenencias múltiples, el

774 *Ibíd.*, p. 896.
775 Varela, Hilda. "Relaciones entre México y África, 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, pp. 925-926.

continente africano fue el gran perdedor.[776] En materia de comercio exterior, las exportaciones se triplicaron en los últimos siete años, al pasar de 31.1 a 94.6 miles de millones de dólares entre 1991 y 1998. La inmensa mayoría, cerca de 90% de ellas, se dirige hacia Estados Unidos, con lo que México desplazó en 1998 a Japón como su segundo socio comercial, después de Canadá, pero al mismo tiempo aumentó su dependencia comercial de un solo destino.[777]

México había aumentado su importancia y dinamismo como país exportador en los últimos diez años. En 1994 su participación en las exportaciones mundiales era de 0.82% y en el primer semestre de 1996 había pasado a 1.12%. La contribución de las exportaciones petroleras al total de las exportaciones fue de 13.5% en 1996. Por su parte, la relación de exportaciones con respecto al PIB era de 29% para la misma fecha.[778]

En materia de inversión extranjera, en los países más grandes de América Latina, los cuales forman parte de la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI), los años de 1990 se caracterizaron por una reactivación de la *inversión extranjera directa* (IED). La inversión extranjera que llegó entre 1990 y 1997 significó 45% de todo el acervo de inversión acumulada, donde México fue el principal receptor hasta 1997, al ser responsable de 21% del acervo total en 1990 y de 26% en 1997.[779]

México es el país que mayor inversión extranjera recibió en América Latina durante la primera mitad de los años 1990, y que Brasil lo es durante la segunda parte y en total para la década. En el primer quinquenio de esta década, México captó cada año la tercera parte del total de inversiones, durante el periodo más intenso de privatizaciones. Los tiempos en que ocurre esta expansión muestran la respuesta de los inversionistas extranjeros a las políticas de liberalización de la economía mexicana, especialmente al proceso de privatización y desregulación, en donde destacaba el cambio progresivo de la *Ley de Inversión Extranjera* (1989, 1993), que abrió áreas de actividad que antes estuvieron reservadas al Estado o a los mexicanos, y otorgó más garantías y confianza al capital extranjero. También dejan ver que el mayor crecimiento ocurre a partir de 1994, cuando entra en operación el TLCAN.[780]

776 *Ibíd.*, p. 922.
777 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 143.
778 *Ibíd.*, p. 145.
779 *Ibíd.*, p. 147.
780 *Ibíd.*, p. 148.

Hoy llegan a México buscando el mercado nacional inversiones en el sector comercial (12.1% del total acumulado), de servicios financieros (10.2%) y otros servicios entre los que destacan los turísticos (6.9%). Los casos más importantes son las cadenas comerciales estadounidenses y francesas, los bancos y la hotelería, donde destaca España. Sin embargo, en el sector industrial manufacturero, que es responsable de dos terceras partes de la inversión acumulada de 1994 a 1999 (62.1% de la cual 42.7% es en capital social y 19.5% está constituida por los activos de las maquiladoras), ocurre de otro modo.[781]

La administración de Ernesto Zedillo siguió los pasos de Carlos Salinas, en el entendido de que el fortalecimiento de la economía nacional dependía en mucho de los vínculos con el exterior, y en especial, de la expansión del intercambio comercial. En una visión panorámica, su administración presenta, en cuanto a su estrategia de vinculación comercial con Latinoamérica, resultados claroscuros. Aquí se observan avances como retrocesos. En principio, la estrategia se caracterizó por diferenciar tres zonas: *Centroamérica, América del Sur* y del *Caribe*. Con respecto a la primera, la mayor preocupación consistía en incrementar las relaciones comerciales y procurar la cooperación para el logro de la estabilidad en la frontera sur de México. En relación con América del Sur, destacaba el interés por acercarse a la región andina, así como al *Mercosur*, privilegiándose la relación con Brasil, como un puente hacia esta última zona comercial. Finalmente, en cuanto al Caribe, se subraya la importancia de Belice y del acercamiento multilateral con la región, concretamente por medio de la *Asociación de Estados del Caribe* (AEC) y la *Comunidad del Caribe* (CARICOM).[782]

La estrategia tuvo éxitos y fracasos.[783] Al concluir el sexenio de Ernesto Zedillo, la integración comercial con Centroamérica era prácticamente un hecho, destacándose el incremento con Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En cuanto a Sudamérica, se registró un incremento del valor del intercambio, que sin embargo, se produjo significativamente con aquellos países con los que México había firmado tratados de libre comercio en la administración de Carlos Salinas. La relación con Brasil no presentaba un saldo positivo en términos generales. Por último, para el caso del Caribe, no se registraron avances sustanciales. Con Belice el intercambio comercial mostró unos pobres avances, en comparación con 1994. En lo que hace a la evolución del

781 *Ibíd.*, p. 149.
782 Macouzet N., Ricardo, y González V., Luis. "Política y comercio de México hacia América Latina". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, pp. 802-803.
783 *Ibíd.*, p. 803.

comercio con Cuba, éste, a pesar de incrementarse en términos relativos en relación con 1994, disminuyó en comparación con el aumento que tuvo en 1995.

La reforma estructural llevada a cabo por el neoliberalismo en México incluía como uno de los puntos principales de la agenda el saneamiento de las finanzas públicas, lo cual debería llevar a un fortalecimiento de la capacidad del Estado para racionalizar la política del gasto público, canalizándolo hacia sectores prioritarios como el gasto social y la infraestructura entre otros. Así el endeudamiento público interno creció de manera espectacular, en 1994 era de 67.4 mil millones de pesos; pero en 1998 era de 187.4 mmdp; llegando a fines de 1999 a 314.2 miles de millones de pesos; y en diciembre de 2000, a 475.6 mmdp. Es decir, que la deuda pública interna entre 1994 y el 2000 creció siete veces. Esa cantidad –475 mmdp– no incluye el monto de la deuda externa, la cual se mantuvo prácticamente estable e incluso disminuyó ligeramente.[784]

Si se toma en cuenta la deuda pública externa para el año 2000, la deuda pública amplia ascendería 1,180 mil millones de pesos. El aumento desmedido de la deuda pública amplia, no incluye aún en el cálculo, entre otros el IPAB, el *Apoyo a Deudores*, el rescate carretero bajo la forma de *Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas* (FARAC) y otros dos programas, todo lo cual eleva la deuda pública total a los 2,066 mil millones de pesos.[785]

A partir de los datos del Banco de México entre 1995 y el 2000, se pueden hacer dos consideraciones.[786] Primera, es que entre 1995 y 2000 se pagó un total de 173.2 mil millones de dólares, por el servicio de la deuda externa, incluyendo amortizaciones más pagos de intereses. De acuerdo con la información del Banco de México, el servicio de la deuda fue de 23 mmdd en 1995; de 33.8 mmdd en 1996; 34.3 mmdd en 1997; 24.2 mmdd en 1998; 24.1 mmdd en 1999 y 33.8 mmdd en el 2000. Segunda, durante la administración zedillista, México siguió una política de pagos anticipados. Entre otros, se tienen los pagos realizados por México en 1996, 7 mil millones de dólares que fueron una liquidación anticipada con el *Departamento del Tesoro de los Estados Unidos* en agosto de ese año. En 1997 se pagaron igualmente 3,500 mdd como liquidación anticipada del saldo remanente con el *Departamento del Tesoro de los Estados Unidos*. En agosto de 2000 se efectuó la liquidación anticipada de la totalidad de adeudos con el FMI, aproximadamente 3 mil millones de dólares.

784 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 162-163.
785 *Ibíd.*, p. 163.
786 *Ibíd.*, p. 165.

Durante la administración del presidente Zedillo, después de la crisis inicial, se tuvo un respiro en la balanza comercial y una leve mejoría en cuenta corriente al lograr *déficit* pequeños, pero una vez que los efectos competitivos para las mercancías mexicanas, producto de la devaluación, desaparecieron, los altos déficit regresaron, lo cual era previsible. En efecto, el déficit comercial subió de 5,583 mdd en 1999, a 8,048 mdd en el 2000 y el déficit de la balanza de pagos aumentó también de 14,325 a 17,689 mdd en el mismo periodo.[787]

Durante la administración zedillista, se mantuvo presente aunque disminuido, el déficit en la balanza de pagos. Sin embargo, en el terreno de la balanza comercial se observa un dato interesante: a pesar de que en 1996 y en 1997 se tiene un crecimiento económico importante (en 1997 el PIB creció 6.8%), se mantuvo un superávit en la balanza comercial. Esto llevó a que, en términos globales, en el sexenio se obtuvo un déficit sexenal bastante pequeño, de -7,303.1 en la balanza comercial.

> Por ello México resulta un claro y terrible ejemplo de los efectos perniciosos de una estructura industrial desarticulada, mostrando los rasgos de esta malformación: intensa importación de tecnología, altos déficit en la balanza comercial y en la balanza de pagos (en la última, de hecho la más alta en América Latina entre 1989 y 1994), crecimiento económico dependiente del nivel de importaciones, desarticulación de los sectores productivos y crisis recurrentes debidas a los factores anteriores y al endeudamiento externo que sigue creciendo.[788]

La industrialización en México parece retroceder, en vez de avanzar. El supuesto incremento en la tasa de exportaciones de bienes manufacturados, se debe todo al creciente papel de las exportaciones de maquiladoras, las que en México se han reclasificado como exportaciones manufactureras. La transformación de la economía mexicana es una *economía maquiladora*. En 1993 y 1994, las exportaciones de maquiladoras equivalieron a 42 y 43%, respectivamente, de las exportaciones totales; y, en esos mismos años, las exportaciones de maquiladoras correspondieron al 52% de las exportaciones manufactureras.[789]

787 *Ibíd.*, p. 144.
788 *Ibíd.*, p. 145.
789 *Ibíd.*, p. 146. Si la política industrial no se define y orienta en términos de crear este sector de bienes de capital y se invierte en otros sectores de alta tecnología, el mecanismo del alto nivel de importación tecnológica quedará incólume y con una capacidad completa para seguir generando crisis tras crisis en la economía mexicana.

Durante la administración de Zedillo, el número de maquiladoras se incrementó sustancialmente, ya que de 2,085 establecimientos existentes en 1994, aumentaron a 3,297 en 1999, es decir, se observó un incremento de 58%. Por su parte, aunque las maquiladoras no juegan una gran parte dentro del conjunto de los puestos de trabajo a nivel nacional, el número de personas empleadas en este sector aumentó aún más, ya que los empleos en 1994 eran de 583,044, pasaron en 1999 a 1´140,528, es decir, se crearon 557,484 empleos, observando por tanto un incremento del 95%, lo cual fue uno de los elementos que ayudaron a recuperar los dos millones de empleos que se perdieron en 1995 debido a la crisis que se presentó en el país.[790] Desde el punto de vista del nivel salarial, la empresa maquiladora tampoco representa una expectativa que pueda proporcionar un bienestar envidiable. De acuerdo con el total de las remuneraciones pagadas por estas empresas, en 1999 el salario promedio de este sector fue de $2,101.50 pesos a lo que habría que agregar un ligero aumento por las prestaciones sociales.[791]

Resulta evidente que con estas tasas bajas de crecimiento económico, la economía mexicana no será capaz de manejar demandas sociales tales como el empleo, los buenos salarios, la reactivación del mercado interno, la vivienda, la salud, la educación, la seguridad pública, la infraestructura, el campo, entre otras demandas que contienen un vasto potencial de conflicto social y que han recibido poca atención por parte de los diferentes gobiernos y menos aún del sector privado.

### 4.2.1 Los *créditos Clinton* para salir de la crisis

La crisis financiera que desató la devaluación del peso a finales de 1994, y que llevó al gobierno mexicano a estar cerca de declarar una moratoria en sus obligaciones financieras internacionales a principios de 1995, tuvo un impacto profundo y prolongado en la economía mexicana y puso a prueba el compromiso de los Estados Unidos con su nuevo socio comercial. El gobierno norteamericano al percibir la gravedad del asunto armó un paquete de rescate financiero por 18,000 millones de dólares. Sin embargo, este monto resultó insuficiente para tranquilizar a

790 *Ibíd.*, p. 150.
791 *Ibíd.*, p. 152.

los inversionistas, la presión sobre el peso continuó, y la caída de la bolsa de valores mexicana arrastró a las de otros "mercados emergentes".[792]

La amenaza de un colapso financiero en México y sus implicaciones en términos de estabilidad política, hicieron que el presidente Bill Clinton llevara ante el *Congreso* una iniciativa para ampliar el paquete de préstamo en garantía hasta 40,000 millones de dólares. Al igual que con el TLCAN, la *Casa Blanca* señaló las consecuencias catastróficas para la política exterior estadounidense de no aprobarse la medida.[793] Cuando los líderes del Congreso informaron a Clinton que la aprobación del paquete de préstamo era prácticamente imposible, el presidente abandonó la iniciativa y acudió a una prerrogativa del Ejecutivo, el *Fondo para la Estabilización Cambiaria* (*Exchange Stabilization Fund*, ESF), para disponer de hasta 20,000 millones de dólares. Naturalmente, el paquete se amplió a 53,000 millones de dólares, con la participación del *Fondo Monetario Internacional* (FMI), Canadá, y otros países industrializados. Sólo se materializaron los provenientes del ESF, el FMI (17,800 millones), Canadá (1,000 millones), y préstamos por parte del *Banco Mundial* y el *Banco Interamericano de Desarrollo* (3,000 millones). Las otras naciones industrializadas veían la crisis mexicana como un problema estadounidense, sin mucha premura o disposición para cooperar.[794]

La parte estadounidense del paquete de rescate financiero quedó contenida en el documento "Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana", del 21 de febrero de 1995. Entre sus disposiciones estaban la de someter el convenio a jurisdicción exclusiva de la *Corte del Distrito de Manhattan*, en Nueva York, y anuló para México la posibilidad de evitar un embargo precautorio. Un anexo de acuerdo establecía una garantía de pago, y el gobierno mexicano accedió al uso de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y sus derivados, su principal fuente de divisas "duras". El acuerdo comprometía al gobierno mexicano a seguir un programa fiscal elaborado por el FMI, y fue más allá, al requerir que el mercado cambiario se estabilizara mediante políticas fiscales y monetarias, y no con el manejo de las reservas internacionales.[795]

792 Valverde Loya, Miguel Ángel. *"Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", op. cit.*, p. 673.
793 *Ibídem.*
794 *Ibíd.*, p. 674.
795 *Ibíd.*, p. 675.

La nueva crisis económica de 1994, y el programa de estabilización que se implementó para responder a ella, condujeron a la más profunda recesión que había vivido el país desde la gran crisis de 1929-1932.[796] Lograr el restablecimiento de la confianza de los inversionistas extranjeros, del gobierno estadounidense y de las instituciones financieras internacionales se convirtió en la prioridad inmediata de la administración del presidente Zedillo.

Así, México centró su atención en la búsqueda de un paquete financiero de rescate, contando con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos como su principal aliado. El compromiso del presidente Clinton para el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica de México fue crucial para la organización del paquete financiero de rescate de 50 mil millones de dólares, a pesar de la oposición del Congreso estadounidense.[797] El programa de rescate financiero que propuso Bill Clinton, el 10 de enero de 1995, para ayudar a resolver la crisis, afianzó los compromisos y las orientaciones de la política económica que México había adquirido al firmar el TLCAN.[798]

### 4.2.2 El *FOBAPROA*: el rescate bancario

Sin duda el hecho económico-social más trascendente en la gestión del Presidente Zedillo, fue el que giró en torno al *Fondo Bancario de Protección al Ahorro* (FOBAPROA), no sólo por el enorme monto de recursos involucrados en este problema, los que alcanzaron casi el millón de millones de pesos, sino por las consecuencias de largo plazo que el FOBAPROA, transformado posteriormente en IPAB, ejercerá sobre las estructuras financieras y económicas del país.[799]

El FOBAPROA se creó bajo la administración de Carlos Salinas en 1990, como un instrumento dirigido a cubrir los recursos faltantes en los bancos. Fue también en la administración salinista, cuando se fueron incubando los elementos que alimentaron la crisis bancaria que se desató a raíz de la crisis económica y financiera de 1994-1995. En efecto, la reforma financiera del salinismo avanzó en dos vertientes: la privatización de los bancos; y el proceso de desregulación bancaria. La desregulación se hizo sin tener reglas adecuadas que normaran

796 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 147.
797 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.*, p. 646.
798 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 287.
799 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 153.

claramente las actividades bancarias y sus consecuencias en las nuevas condiciones. Por ello los banqueros actuaron con una amplísima libertad para adecuar las actividades bancarias de acuerdo con sus criterios.[800]

Por su parte, la reprivatización bancaria adoleció de varios defectos, tal vez el principal, reconocido por las propias autoridades que llevaron a cabo la privatización de los bancos, fue que estos se vendieron a personas que no tenían la experiencia ni el profesionalismo requerido para el manejo adecuado de tales instituciones, asimismo, no se buscó el fortalecimiento de la capitalización de los bancos y también como en el caso de la desregulación, la supervisión por parte de la autoridad adoleció de carencias.

La devaluación de 1994 desencadenó la crisis general económica en el país, la cual tocó con especial fuerza el sector bancario. La crisis que empieza desde los primeros días de la administración zedillista tornó evidentes los malos manejos de la política económica salinista y, por supuesto, sacó a flote los errores y deficiencias latentes en la reforma financiera que empezó en 1988. Con la profundización de la crisis, el problema bancario se fue agudizando y las atribuciones del FOBAPROA crecieron concomitantemente y de manera desmedida. Ello llevó al *Fondo* a garantizar prácticamente la totalidad de los pasivos asumidos por los bancos en el caso de un quebranto financiero, y por otro lado, se incorporaron al FOBAPROA una serie de operaciones que aunque no fueran estrictamente ilegales, sí se podían clasificar como operaciones irregulares. Sin embargo, la poca claridad de las normas legales existentes al respecto, resultado de una desregulación mal planeada, contribuyó en muchos casos a abusos en ese sentido.[801]

> Entre 1995 y 1998, las deudas de los bancos que el gobierno adquirió a través del FOBAPROA crecieron de manera descomunal, hasta que en 1998 el gobierno decidió que todos los fondos que se habían acumulado en el Fobaproa se convertirían en deuda pública, es decir, que serían los contribuyentes los que en última instancia tendrían que pagar los errores imputables a la nueva camada de banqueros y autoridades que por no efectuar la supervisión de la reforma financiera realizada.[802]

800 *Ibíd.*, pp. 153-154. Este *Fondo*, constituido en 1990, era el sucesor de otro, el FONAPRE, surgido en 1986, todavía en el contexto de la banca nacionalizada (igual que el Fobaproa), y en ambos fondos el gobierno asumía implícitamente la responsabilidad de cubrir los pasivos de los bancos en caso de una crisis individual o sistemática.
801 *Ibíd.*, pp. 155-156.
802 *Ibíd.*, p. 156.

El escándalo fue creciendo, ya que dentro de las listas del FOBAPROA se encontraron banqueros, ricos empresarios, políticos y múltiples casos irregulares, sin razones suficientemente claras de porqué esas personas necesitaban ser "rescatados" con dinero de los contribuyentes. A todo esto se sumaba el hecho de que la deuda del FOBAPROA, que se intentaba transformar en deuda pública en 1998, había alcanzado niveles estratosféricos. Pero el enfoque del gobierno de convertir en deuda pública toda la cartera adquirida de los bancos sin hacer una discriminación, también fue una posición extrema, la que no se tenía que haber adoptado necesariamente.

El rescate bancario fue exitoso en cuanto que la banca no detuvo sus operaciones y los depositantes no perdieron su dinero. A pesar de la crisis económica y financiera, que fue aliviada por el paquete de líneas de crédito externo que encabezó el gobierno de William Clinton de casi 50,000 millones de dólares, el sistema de pagos continuó, pero miles de deudores perdieron sus activos y otros tantos se declararon en moratoria de sus deudas.[803]

En un primer cálculo de la deuda, que incluían créditos cobrables con los incobrables, los regulares con los irregulares, los justos con los injustos, los créditos buenos con los malos, tanto de la *Banca Privada intervenida* (*Confía, Unión, Cremi, Banpaís, Anáhuac, Centro, Oriente, Obrero Interestatal, Sureste, Capital, Industrial, Pronorte, Inverlat*) como de la *banca no intervenida* (*Banamex, Bancomer, Bital, Serfín, Santander Mexicano, Probursa*) y, junto con el *rescate carretero* (*ICA, Bufete Industrial, Tribasa, G.M.D.*), todo llegó a un monto reconocido por el gobierno zedillista de 552,300 millones de pesos; en diciembre de 1999 la suma ascendía a unos 900,000 millones de pesos.[804]

El costo del rescate bancario para los contribuyentes en México fue de alrededor de 20% del PIB, y dio como resultado un descontento que agravó aún más la agitación social y política en contra del partido hegemónico (PRI) y redujo la capacidad de la economía para crecer. El PRI perdió la mayoría en el Congreso por muy pequeño margen y ya no le fue posible aprobar reformas económicas sustantivas. De ese entonces a la fecha ha sido muy difícil encontrar los consensos políticos para realizar en México las reformas estructurales. El avance se ha visto más en el terreno político y de transparencia, que en el ámbito económico.[805]

803 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 238.
804 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 157.
805 Cárdenas Sánchez, Enrique. *"La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit.*, p. 239.

La mayor crisis financiera en el país estalló a finales de 1994. Se continuaron las reformas estructurales y con mayor justificación después de la crisis financiera que ellas mismas habían provocado. Las entidades financieras se rescataron, se intercambió deuda mala por bonos de gobierno (*bonos FOBAPROA-IPAB*), se capitalizaron los bancos. Finalmente, cuando ya eran otra vez solventes y rentables, gracias a los intereses que pagaba el gobierno por los bonos de rescate, se ofrecieron y vendieron los bancos extranjeros globales. Así, México se convirtió en el único país de tamaño medio con un sistema crediticio y de pagos controlado por bancos extranjeros.[806] El caso del FOBAPROA se desbordó y la respuesta del gobierno federal fue convertir en deuda social el quebranto financiero. Así, en 1995-1996, se tuvo que enfrentar el rescate financiero de la banca comercial privada, seguida de la crisis financiera de un número importante de carreteras, construidas bajo concesión otorgada en el sexenio de Carlos Salinas, y en el sexenio de Vicente Fox, sería el caso de los ingenios azucareros.[807]

Fiel a la tradición priista del presidencialismo autoritario, el Poder Ejecutivo había decidido junto con un pequeño grupo de funcionarios de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, del *Banco de México* y de la *Comisión Nacional Bancaria y de Valores* (CNBV), que la solución a la crisis bancaria, se haría al margen del Poder Legislativo, de manera absolutamente discrecional por parte del Ejecutivo. A fines de marzo de 1998 se envió un paquete de 19 iniciativas de ley con la pretensión de que fueran aprobadas de inmediato, entre éstas, estaba la que solicitaba la consolidación de 552,300 mdp de los pasivos del Fobaproa como deuda pública.[808]

Existieron diferencias persistentes entre los dos partidos –PAN y PRD– sobre todo en temas de política económica. Por ejemplo, los perredistas siguieron criticando severamente las políticas de liberalización del gobierno, que los panistas, defendían y hasta promovían. Más aún, *Acción Nacional* respaldó casi sin discusión la primera operación del rescate bancario, instrumentada en diciembre de 1994 para responder a la gravísima crisis financiera que se desató a unas cuantas semanas de la llegada al poder de Ernesto Zedillo. Esta operación dio fundamento a uno de los escándalos que pesó gravemente sobre el gobierno zedillista. Los legisladores panistas fueron participantes muy activos y con el apoyo del PVEM, en el diseño

806 Correa, Eugenia. *"Reformas económicas, soberanía y poder político", op. cit.*, p. 187.
807 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 390.
808 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 157-158.

del *Instituto de Protección al Ahorro Bancario* (IPAB) que en 1998 sustituyó al *Fondo Bancario de Protección al Ahorro* (FOBAPROA).[809]

La deuda aprobada por la administración de Zedillo se ha calculado que proyectará una carga fiscal de $39,000 millones de pesos, lo que evidentemente, afectará el desarrollo socioeconómico nacional por décadas, ya que de acuerdo a la experiencia reciente, los gobiernos neoliberales al enfrentar reducciones presupuestales han recortado las partidas presupuestales destinadas a gasto social e infraestructura, además de otros aspectos vitales para el desarrollo del país.[810]

### 4.2.3 La puesta en marcha del TLCAN

Después de la crisis económica que abatió los mercados nacionales y de la apertura comercial de México, paralela a la formación de bloques regionales, se transformó la estrategia de localización. La razón que domina hoy en día en México entre los factores de localización industrial es de tipo geoeconómico, en donde entran en juego la reducción de los costos de producción y transporte: servir como plataforma de exportación principalmente al mercado de América del Norte. Las grandes inversiones en los sectores automotriz, eléctrico, electrónico y textil, junto con toda la producción bajo el sistema de maquila, obedecen a esa lógica.[811]

Por esta razón se refuerza el peso histórico de la inversión estadounidense (58% del total en el periodo 1981-1997; 60.9% de la IED acumulada de 1994 a 1999); se explica la importancia creciente de la inversión japonesa y coreana en plantas maquiladoras intensivas en trabajo, en la segunda mitad de los años de 1980, como consecuencia de la política proteccionista de Estados Unidos y la aparición de la inversión canadiense después del TLCAN.[812]

Al amparo del TLCAN, las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos pasaron de 43,068 millones de dólares en 1993 (82% del total) a 120,609 millones de dólares (88% del total) en 1999. Las importaciones pasaron de 46,465 millones de dólares (71% del total) a 105,356 (74% del total)

809 Loaeza, Soledad. "Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000". En *Foro Internacional,* México, COLMEX, VOL. XLIII, No. 171, ENERO-MARZO 2003, NÚM. 1, P. 80.
810 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit*., p. 159.
811 Alba Vega, Carlos. "México después del TLCAN. *El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit*., p. 151.
812 *Ibídem.*

durante el mismo lapso. El punto que hay que destacar es un crecimiento de 152% en el volumen de intercambio comercial entre los dos países. México se ha convertido en el tercer proveedor de bienes y servicios más importante de los Estados Unidos, y en el segundo mercado más importante para las exportaciones estadounidenses, superando a Japón. El aumento del volumen total de comercio con Canadá en el mismo periodo fue de 94%, pero el monto absoluto continúa siendo muy reducido, 5,260 millones de dólares, aproximadamente 2% del comercio exterior mexicano.[813]

A partir del TLCAN los ingresos netos por inversión extranjera crecieron el doble desde el primer año y se han mantenido en el mismo nivel anual hasta 1998, con poco más de diez mil millones de dólares al año. Brasil, en cambio, desde la segunda mitad de 1990, en forma coincidente con las privatizaciones y las reformas económicas emprendidas por la administración de Cardoso, ha captado notablemente ingresos extranjeros hasta absorber la mitad del total de los países de la ALADI en 1998. Eso explica la disminución relativa de México en el total de la región, que para 1998 había descendido a 16.1% del mismo.[814]

El TLCAN parecía estar reforzando la tendencia, que se inició desde la llegada de las maquiladoras, hacia un reordenamiento espacial de las actividades productivas y del mercado de trabajo, de tal forma que muy probablemente serán la frontera norte y algunas zonas y ciudades del centro y del litoral las que tendrán mayores oportunidades de integrarse al exterior, mientras que algunas zonas densamente pobladas del altiplano y del sur se pueden distanciar en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores modernos, salarios y posibilidades de movilidad económica y social.

En materia de inversiones, predominaba el peso de la inversión en la capital nacional y en los estados más industrializados o que han sido albergue de plantas maquiladoras. El Distrito Federal y el Estado de México, que forman parte del mismo espacio industrial, aparentemente recibieron dos terceras partes de las inversiones, 57 y 4.8% respectivamente. Una buena parte de la inversión que llega al Distrito Federal se reenvía a otras regiones. En segundo lugar aparece Nuevo León (10.4%), probablemente la entidad que por su tejido industrial y su dinamismo empresarial está mejor colocada para competir en el marco de la globalización. En tercer lugar está Baja California, después Chihuahua y luego Tamaulipas, las tres entidades de mayor

813 Valverde Loya, Miguel Ángel. *"Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", op. cit.*, p. 688.
814 Alba Vega, Carlos. *"México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 148.

producción maquilera de México. En el otro extremo encontramos que los estados más pobres del país, la mayor parte de ellos localizados en el sur, son los que recibieron menos inversión extranjera.[815]

Los niveles de inversión y comercio, a cinco años de aprobado el TLCAN, sobrepasaron las predicciones más optimistas de los promotores del libre comercio. Entre 1994 y 1998, el comercio en la región creció a una tasa promedio de 12%, que es más alta que la tasa anual promedio de crecimiento para el comercio mundial. El comercio entre los socios del TLCAN se incrementó 75%: de menos de 300 mil millones de dólares en 1993 a más de la mitad de un trillón de dólares en 1998.[816]

Con el TLCAN el comercio entre México y Canadá se incrementó de forma considerable, debido posiblemente a la reducción de aranceles. Antes de la ratificación del TLCAN, los bienes que Canadá exportaba a México tenían que pagar un arancel promedio de 12.1%, mientras que en 1998 ese arancel fue de cerca del 3%. Ya en 1998, cinco años después de la aprobación del TLCAN, el comercio entre México y Canadá, era del orden de los siete mil millones, frente a los cuatro mil millones de 1993.[817]

Las actuales relaciones entre México y Canadá poseen una dimensión apenas sospechada décadas atrás. El asunto del TLCAN, en avanzada maduración, fue el elemento decisivo de ese cambio, que ahora toca nuevos campos de vinculación canadiense-mexicana, desde lo económico hasta lo político y cultural.[818] Hacia 1990 se calculaba en 370 millones de dólares, es decir, 1.4% del total de las inversiones extranjeras en México. Ello contrastaba notablemente con el hecho de que 63.9% de la inversión foránea canadiense se ubicaba en los Estados Unidos. De manera silenciosa, un sector de la inversión canadiense se fue situando en las llamadas maquiladoras, donde antes de 1988 era virtualmente inexistente. Pronto aparecería un cambio dramático con el TLCAN, el dinamizador de las relaciones comerciales.[819]

815 *Ibíd.*, p. 167.
816 Vega Cánovas, Gustavo. *"La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", op. cit.*, p. 704.
817 *Ibíd.*, pp. 704-705.
818 Castro Martínez, Pedro. "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 761.
819 *Ibíd.*, p. 766.

El crecimiento de los vínculos económicos mexicano-canadiense muestran un dato revelador: su comercio se incrementó alrededor de 95% en el periodo 1993-1999. Desde el año en puesta en vigor del TLCAN, el comercio bilateral México-Canadá creció cerca de 95%, expandiéndose de 2.7 billones de dólares en 1993 a 5.3 billones en 1999. En este periodo, las exportaciones mexicanas se duplicaron y las importaciones de Canadá crecieron aproximadamente 154%. Para México, Canadá se ha convertido en su segundo mercado de exportaciones más importante después de los Estados Unidos; para Canadá, México es ahora su tercera fuente más importante de importaciones. México es el quinto socio comercial de este país.[820]

De enero de 1994 a septiembre de 1999, empresas con capital canadiense realizaron inversiones por dos billones de dólares, que hicieron de Canadá el quinto inversionista foráneo más importante del país. En lo que toca a inversiones canadienses en México, hay que señalar que hacia fines de septiembre de 1999 existían 1,123 compañías con diversas participaciones en la economía mexicana, representando el 6.4% del número total de compañías establecidas en México con inversión extranjera directa (17,521). Canadá ocupa el quinto lugar entre los países inversionistas en México; sus inversiones están canalizadas principalmente en el sector manufacturero (56.1% del total), de servicios (26.6%), industria minera y extractiva (10.5%), comercio (6.3%) y otros sectores de la economía (el restante 0.5%). Por otra parte, las inversiones mexicanas en Canadá ascendieron a 464 millones de dólares en 1998, más del doble de los 154 millones de 1993.[821]

El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, producto de las reformas económicas más amplias que México impulsó desde los años de 1980, ha tenido logros incuestionables en materia de exportaciones e inversiones. Su influencia fue importante también, aunque no exclusiva, para conseguir el paquete de ayuda de 52 mil millones de dólares que Estados Unidos le brindó a México en 1995 para hacer frente a la crisis financiera. Esta ayuda, dirigida no a su antiguo vecino sino a su nuevo socio, protegió los intereses económicos estadounidenses en México pero asimismo permitió que se ampliara el margen de maniobra del gobierno para revertir el impacto de la recesión y acelerar la recuperación. Sin embargo, en el campo económico los mayores beneficios han sido aprovechados principalmente por las grandes empresas

820 *Ibíd.*, p. 775.
821 *Ibíd.*, p. 776.

transnacionales y nacionales que están mejor colocadas para ser competitivas en el marco de la economía globalizada.[822]

¿Cuáles han sido los resultados de la implementación del TLCAN?[823] En primer lugar, la nueva estrategia fue exitosa para el logro de los objetivos inmediatos de establecer un sector exportador industrial más fuerte, atraer más flujo de *Inversión Extranjera Directa* (IED) y asegurar el acceso al mercado estadounidense. Entre 1994 y 1998, la participación de México en el total del comercio mundial ascendió de 0.82 a 1.6%, revertiendo una tendencia de pérdida de competitividad desde la década de 1980. Para 1998, México se había convertido en el décimo país más grande en el comercio mundial y el primero en Latinoamérica, al representar 32% de las exportaciones totales de la región. Hoy, más del 80% del total de las exportaciones de México son productos manufacturados. Los productos mexicanos también aumentaron su participación en el mercado de los Estados Unidos, de menos de 7% en 1993 a casi 11% en 1998. En consecuencia, México desplazó a Japón como el segundo socio comercial más grande de los Estados Unidos, sólo después de Canadá.

Los esfuerzos por atraer capital extranjero fueron también exitosos. Entre 1992 y 1998, México recibió de los Estados Unidos hasta 61 mil millones de dólares de IED, y para 1998 llegó a ser el tercer receptor de IED, sólo después de China y de Brasil, al recibir 11.7% de la IED total en las economías en vías de desarrollo. La presencia de un sector de exportación altamente dinámico y competitivo resultó ser un instrumento crucial para la rápida recuperación de la economía mexicana después de la crisis de 1994. En contraste con la crisis de la década de 1980, cuando a la producción industrial le tomó casi nueve años regresar a su nivel anterior, en esta ocasión tardó menos de dos años en alcanzar su nivel de 1994.

Dentro de los efectos en el mercado de trabajo después del TLCAN, se encuentran las características siguientes: a) un aumento en el ritmo de tercerización de la economía; b) la pérdida relativa de la capacidad del sector manufacturero para generar nuevas ocupaciones a pesar de la gran expansión de la maquila; c) el freno a la salarización de la fuerza de trabajo, sobre todo en la industria; d) feminización del empleo; e) la expansión del sector informal, donde labora cerca de la mitad de la *población económicamente activa* (PEA) sin cobertura de seguro social, unos 20 millones de personas; f) la proliferación de los microestablecimientos que ocupan a una o dos

822 Alba Vega, Carlos. *"México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.,* p. 188.
823 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.,* pp. 648-649.

personas, especialmente en los servicios y el comercio, y g) los cambios regionales en la ocupación, en beneficio de la frontera norte.[824]

El TLCAN estableció canales institucionales para dirimir diferencias en materia comercial, pero un mayor intercambio suele implicar más controversias. Por otro lado, la institucionalización no significa que desaparezcan las presiones políticas. Así, a conflictos heredados como los del atún y el jitomate, se agregaron los del paso de camiones, el azúcar y las telecomunicaciones. Bajo el TLCAN, el proceso de apertura de las fronteras al autotransporte de carga y de pasajeros debía iniciarse a partir de diciembre de 1995. Pero la administración de Clinton anunció que no aprobaría peticiones de ingresos de unidades mexicanas, citando preocupaciones en materia de seguridad por dichos vehículos.[825]

El aspecto negativo de esta estrategia es que, a pesar de la consolidación de una industria de exportación dinámica y de la entrada de grandes flujos de IED, la estabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento económico presentaron serios problemas. El crecimiento económico ha sido errático y relativamente pobre en contraste con el desempeño del modelo de sustitución de importaciones. En promedio, el crecimiento real del PIB fue de 0.1% en 1985-1989, 1.5% en 1990-1994 y 5.8% en 1995-1999. Durante el periodo de liberalización en su conjunto, de 1985 a 1998, el PIB de México aumentó solamente 1.4% en promedio por año, una tasa inferior a la de las tres décadas anteriores.[826]

Las promesas que se hicieron y las expectativas que despertó el TLCAN en gran parte de la población fueron desmesuradas. Las élites mexicanas llegaron a considerar –y la población a imaginar– que esa era la alternativa con la que el país ingresaría al desarrollo. Sin embargo, no es más que un tratado comercial cuyo alcance, que es limitado, ha desencadenado a gran parte de quienes vieron que con él advendría un cambio rápido y profundo en México, sobre todo en su economía y en los niveles de bienestar de la sociedad.[827]

824 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, pp. 167-169.
825 Valverde Loya, Miguel Ángel. *"Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", op. cit.*, p. 689.
826 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.*, p. 649.
827 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 190.

### 4.2.4 El *Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea* (TLCME)

En términos de política comercial exterior, la máxima prioridad de los dos últimos gobiernos (el de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000) fue la negociación y entrada en vigor de sendos tratados de libre comercio: El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) bajo Salinas y el *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea* (TLCUEM por sus siglas en inglés) bajo Zedillo.[828]

La reforma económica y estructural llevada a cabo por las administraciones de Salinas y Zedillo siguió una estrategia en dos ámbitos: primero, estabilización macroeconómica (equilibrio del presupuesto, aunado a controles más estrictos del crédito, los precios y los salarios, con el fin de romper la inercia inflacionaria) y segundo, una reforma estructural (apertura y liberalización comercial, privatización y desregulación de la actividad económica y los mercados financieros). Esta reforma siguió, en términos generales, el denominado *Consenso de Washington*.[829]

El gobierno de Ernesto Zedillo, a diferencia de varios de los que lo precedieron, no buscó un "nuevo" entendimiento bilateral con los Estados Unidos. Éste ya estaba dado, sobre todo a partir de la firma del TLCAN. Con el paso del tiempo se fue delineando un objetivo importante, que al final se cumplió, pero que no figuraba en el espacio latinoamericano: la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio con la *Unión Europea* (UE).[830] Durante la negociación del TLCUE, se tuvo que sortear obstáculos tales como la redacción del contenido sobre democracia y derechos humanos en el acuerdo global. México insistía en la necesidad de dejar plasmado el principio de la no intervención, tal como se encuentra en la Constitución, así como en la Carta de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) y la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*. También se tenían que exponer las razones por las cuales la UE debería concretar un tratado con México, particularmente cuando no se iban a firmar acuerdos similares con otros países de América Latina en el futuro inmediato. La UE tenía una visión estratégica y geopolítica de estos acuerdos, por lo que la cancillería era la que mejor podía entender ese enfoque y defender la posición mexicana.[831]

828 Schiavon, Jorge A. y Ortiz Mena L.N., Antonio. "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 731.
829 *Ibídem*.
830 Macouzet N., Ricardo, y González V. Luis. *"Política y comercio de México hacia América Latina", op. cit.*, p. 791.
831 Schiavon, Jorge A. y Ortiz Mena L.N., Antonio. "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis

Las negociaciones las llevó entonces la *Secretaría de Relaciones Exteriores* (SRE) en los temas generales, dentro de los cuales destacaba el político, y también diseñó el esquema o columna vertebral del acuerdo comercial, es decir, la temática que se cubriría en las negociaciones comerciales. Fue el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, quien formó tanto el acuerdo de asociación comercial como el acuerdo interno, que delineaba en términos generales el TLCUE. En este caso, el canciller además tenía amplia experiencia en negociaciones económicas internacionales, por haber desempeñado un papel destacado, como funcionario de la SHCP, en la renegociación de la deuda externa durante la década de 1980.[832]

El preámbulo para concebir un acuerdo de cooperación con la UE más ambicioso que el *Acuerdo Marco* de 1991 se dio en la visita de Zedillo al Reino Unido el 29 de enero de 1996, cuando se concretó el *Plan Conjunto de Acción Reino Unido-México* para reforzar la cooperación bilateral. De hecho, el principal apoyo para que la UE considerara la negociación de un acuerdo de esa índole con México provino de España y del Reino Unido, frente a una mayor cautela y escepticismo por parte de Francia, Portugal e Italia, y a fines de febrero de 1996 la UE postergaría para mayo de 1996 dicha negociación, dada la falta de consenso entre sus 15 miembros.[833]

El 13 de mayo de 1996 el *Consejo de Asuntos Generales* de la UE aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase, tal como lo habían planteado México, España y el Reino Unido. El proyecto fue negociado con algunos obstáculos durante 1996 y 1997, pero finalmente se consiguió firmar el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México*, el 8 de diciembre de 1997, dos años y medio después de la suscripción de la declaración solemne, del 2 de mayo de 1995, mediante la cual ambas partes se comprometieron a negociar un nuevo acuerdo, extraoficialmente identificado de "quinta generación", porque sustituiría al Acuerdo Marco de 1991.[834]

Las negociaciones del *Tratado de Libre Comercio México Europa* (TLCME) concluyeron en noviembre de 1999. El acuerdo es único en varios sentidos: es el más influyente que haya negociado la UE con un sólo país, y es también el primero que haya negociado con un país de América Latina. El TLCME llegó más allá de la liberación de aranceles para incluir reglas de origen,

comparado del TLCAN y el TLCUE". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 748.
832 *Ibíd.*, p. 749.
833 Gil Villegas M., Francisco. "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 822.
834 *Ibíd.*, p. 823.

estándares, técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, competencia, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de resolución de disputas. El acuerdo dispone la eliminación de aranceles en 2003 para los productores mexicanos que se exporten a la UE, y en 2007 para los productores de ésta importados por México.[835]

El 25 de noviembre de 1999, los principales diarios mexicanos dedicaron sus titulares de primera plana a la noticia de que se daban por concluidas las negociaciones para la firma del *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea*. Ahí se anunciaba que quedaban por delante las tareas para conseguir su ratificación definitiva, pero que se esperaba su entrada en vigor para el primero de julio de 2000, con el objeto de conseguir la plena liberalización comercial para ambas regiones en el año de 2007, con excepción de algunos sectores como el agropecuario, cuya apertura no ocurriría sino hasta el año de 2010.[836]

La gira del Presidente Zedillo por Europa en febrero de 1996 fructificó en un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. Desde ese entonces, la UE se ubicaba ya en el segundo lugar de las prioridades de la política exterior de México, en lo referente a cuestiones de cooperación comercial, económica y tecnológica.[837] La UE constituye la mejor alternativa de México para equilibrar la excesiva concentración de sus relaciones económicas con los Estados Unidos. El proyecto de "diversificación" de la política exterior mexicana en el gobierno de Zedillo se dirigió fundamentalmente hacia Europa, y sólo de manera secundaria y derivada hacia Japón o América Latina. La UE es actualmente el segundo socio comercial de México, después de los Estados Unidos. Los intercambios con esos 15 países representaban a finales del gobierno de Zedillo tan sólo el 6% del comercio total de México con el exterior, pero, gracias al nuevo acuerdo, tal cifra porcentual podría llegar a incrementarse sensiblemente durante el gobierno de Vicente Fox. La UE seguía siendo el segundo socio inversionista en México al concluir el gobierno de Zedillo, con alrededor de 20% del total de los capitales que se canalizaban hacia nuestra economía.[838] Europa representa el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, pero México ha sido en la década de 1990, uno de los mayores mercados para las exportaciones de UE hacia

835 Vega Cánovas, Gustavo. *"La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", op. cit.*, p. 720.
836 Gil Villegas M., Francisco. *"México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo", op. cit.*, p. 819.
837 *Ibíd.*, p. 820.
838 *Ibíd.*, pp. 835-836.

América Latina, ya que ha tenido una rápida expansión. La UE es la segunda mayor fuente de inversión directa en México, aun cuando su porcentaje haya disminuido en años recientes.

En suma, al final del siglo XX el gobierno de Ernesto Zedillo había logrado lo que para muchos era imposible: combinar un crecimiento alto con estabilidad financiera interna y externa en el marco de un dramático cambio político, marcado no sólo por la sucesión presidencial sino por la alternancia en la presidencia de la República. Sin embargo, la mutación en el sistema político no estuvo a la altura de las expectativas; se mantuvo el control sobre los precios internos y la estabilidad del tipo de cambio, pero no el ritmo de crecimiento.[839]

### 4.3 *Reforma política*

Hasta 1997, los procesos políticos mexicanos se desarrollaron con unas siglas del juego que no correspondían a la letra y menos aún al espíritu de la Constitución democrática, republicana y federal que entró en funciones a inicios de 1917. En realidad, desde el triunfo militar en 1916 de la facción carrancista de la Revolución mexicana y hasta que en 1997 el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) perdió el control del *Congreso*. México se rigió por las reglas no escritas pero muy eficaces del autoritarismo, que resultó ser el más exitoso del mundo en el siglo XX por su longevidad y estabilidad relativa.[840]

El cuestionamiento y, luego, el rompimiento con el viejo legado revolucionario evidencian rupturas en el tejido social e institucional. Al cabo de 60 años de una larga solidez institucional, en poco tiempo el PRI dejó de ser un partido casi único para constituirse en un partido mayoritario. Paralelamente, el núcleo duro del viejo proyecto revolucionario empezó a ser atacado por un grupo interno del partido en el poder. Estos cambios fueron acompañados por fenómenos inusuales: una muy grave crisis económica, fracturas en el partido dominante –con la creación del *Frente Democrático Nacional* (FDN) y luego del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD)– en la década de 1980 y el surgimiento de un clima de insólita violencia, a la mitad de 1990.[841] Estos cambios fueron el producto del agotamiento del viejo modelo político-económico, escenificado

839 Cordera, Rolando. "La falsa promesa de las reformas estructurales". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, pp. 145-146.
840 Meyer, Lorenzo. "¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 166.
841 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 243.

por el movimiento de 1968, y luego, del rechazo al nuevo proyecto de inspiración neoliberal que descansaba sobre concepciones antagónicas respecto a los valores con los cuales se identificaron tanto la sociedad como una parte de las élites mismas.

En 1994 México realizó sus primeras elecciones nacionales más o menos honestas y competidas desde la Revolución de 1910; de hecho, probablemente las primeras honestas de su historia. Obteniendo apenas más de 50% de los votos válidos en contra de una oposición dividida, el PRI logró asegurarse la presidencia y una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión.[842] Por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque siguió siendo el grupo político más importante (con 239 escaños de 500). Empezó un periodo extraño de cohabitación política. Posteriormente, en las elecciones de 2000 profundizaron los cambios iniciados en el Congreso de la Unión. Al pasar la presidencia a un partido diferente al PRI, se rompió la dinámica de ligazón entre el PRI y el presidente. Esto atestigua también el éxito de Ernesto Zedillo en el campo político: llevó a cabo su proyecto democratizador.[843]

La reforma política tuvo en la reforma electoral uno de los más grandes logros para la democracia mexicana, que habría de cambiar la forma de participar de los partidos políticos y los ciudadanos. La creación del *Instituto Federal Electoral* (IFE) como un organismo ciudadanizado y sin la presencia del Poder Ejecutivo fue un salto importante en la vida democrática del país.

### 4.3.1 *Reforma electoral de 1997*: creación del IFE

A pesar del sólido apoyo de que disponía Ernesto Zedillo en la LVI Legislatura (1994-1997), su gobierno tampoco logró eludir el surgimiento de tensiones en el Congreso. Si bien el PRI fácilmente alcanza el tope de 300 diputados (60%) establecido por la Constitución, y en el Senado puede obtener 95 de los 128 escaños disponibles (74%), los motivos del problema son otros. Quizás el asunto más llamativo es la protesta airada de la oposición desde la tribuna parlamentaria por la persistente inequidad y la falta de transparencia en los comicios, especialmente en los locales. El ambiente de incertidumbre que privaba en el órgano legislativo como en la sociedad, sin

842 Whitehead, Laurence. "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-FCE, 2002, p. 119.
843 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 289.

embargo, va más allá al incluir el levantamiento indígena en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y de Francisco Ruiz Massieu, pero sobre todo, los efectos de la inflación, la devaluación y el desbalance de las finanzas públicas con que despegaba su mandato.[844]

Los desencuentros de su administración con el Congreso se recrudecen más al inicio de la LVII Legislatura (1997-2000). Si bien la economía empieza a repuntar, su relación con ese órgano se complica una vez que en las elecciones intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados, su partido únicamente logra ganar el 47.8% de la curules.[845] De hecho, la debilidad de Zedillo como líder de su partido se hace manifiesta desde 1995, luego de que el recién electo gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, se niega a renunciar a su cargo con el respaldo de nutridas manifestaciones en las que se reprueba la interferencia de la federación en el orden estatal al haber negociado la reposición de la elección con el PAN.

Como secretario de Gobernación, Jorge Carpizo llamó a los representantes de todos los partidos políticos a reuniones para pavimentar el terreno de las elecciones. En una casa de la calle de Barcelona se reunió, por un lado, con los presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD, que habían recibió más del 90% de la votación nacional, y por el otro, con los representantes del PPS, PARM, PFCRN, PDM, PT y PVEM.[846] Desde enero de 1995 abrió el diálogo con los partidos de oposición para reformar de manera "definitiva" el código y los procesos electorales. Fue un proceso muy largo que culminó en agosto de 1996 con la construcción de una autoridad electoral imparcial.[847]

En esas reuniones se pactaron reformas constitucionales y legales. La constitucional repercutió en el *Instituto Federal Electoral* (IFE). Se estableció que el Instituto debía entenderse como un organismo público y autónomo en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos y los ciudadanos. Se agregó a la naturaleza del organismo la característica de independiente. Se sustituyó a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos. Estos últimos ya no serían propuestos por el presidente de la República sino por las bancadas de

844 Béjar Algazi, Luisa. "Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 143.
845 *Ibíd*., p. 144.
846 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit*., pp. 93-94.
847 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit*., p. 288.

los partidos en la Cámara de Diputados y se requerirían dos terceras partes de la votación para ser designados. Si los primeros necesariamente debían ser abogados, los segundos ya no.[848]

En el COFIPE, se reformaron en general ocho campos: 1) nueva composición del Consejo General, consejeros locales y distritales del IFE; 2) órganos desconcentrados; 3) observadores electorales; 4) visitantes extranjeros; 5) listas nominales de electores; 6) representantes de los partidos en las casillas; 7) casillas especiales; y 8) delitos electorales. Estas reformas fueron aprobadas por el conjunto de los partidos políticos. Eran las primeras en las que el PRD no sólo participaba, sino las votaba a favor. Si en 1977 la reforma había sido unilateral, si en 1989-1990 y 1993 los principales forjadores habían sido el gobierno, el PRI y el PAN, ahora el pacto inclusivo no dejaba fuera a nadie.[849]

El organismo encargado de organizar las elecciones surgió en 1946 como una mera dependencia del Ejecutivo. En los años de 1970 se creó la *Comisión Federal Electoral*, cuerpo colegiado presidido por el secretario de Gobernación. En 1990 se creó el *Instituto Federal Electoral* (IFE). Su órgano directivo, el Consejo General, incorporó además de los representantes del Ejecutivo, del Congreso y de los partidos políticos, la figura de "magistrados consejeros" como mecanismo apartidista para resolver las controversias entre el PRI y la oposición. En 1994, éstos fueron sustituidos por "consejeros ciudadanos" y se eliminó a los representantes de los partidos políticos. Por último, en 1996 se suprimió la presencia del secretario de Gobernación del Consejo General para otorgarle así al IFE completa autonomía respecto al Poder Ejecutivo y a los partidos políticos.[850]

Con las elecciones de 1997 –según Woldenberg (2012)– finalizó la transición democrática en México. El proceso que se inauguró en 1977, con aquella reforma germinal que permitió la incorporación de fuerzas políticas a las que se mantenía artificialmente segregado del espacio institucional y que modificó la forma de integración de la Cámara de Diputados, culminó 20 años después. La fase más intensa de dicha transición se produjo luego de las controvertidas elecciones de 1988, pero en 1997 resultó claro que México había sido capaz de desmontar un régimen autoritario y de edificar una germinal democracia.[851]

848 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit.*, p. 94.
849 *Ibíd.*, pp. 95-97.
850 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. "La lógica del cambio político en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-FCE, 2002, 9.
851 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit.*, pp. 116-117.

### 4.3.2 Zedillo y su distanciamiento con el PRI

Uno de los rasgos más importantes en el sexenio de Ernesto Zedillo fue la pretensión de su "sana distancia" con el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), situación que fue determinante en el proceso de elección del año 2000. Si hubo algo característico de la relación de Zedillo con el partido que lo llevó al poder, fue su distanciamiento que, al menos en la opinión expresada por el presidente, no era alejamiento real sino separación de funciones. Lo que Zedillo llamó "sana distancia", consistía en que el PRI no tuviera ningún privilegio fuera de la Ley, menos aún concedido por el gobierno, pero sin que ello significara su renuncia personal a la identificación ideológica con el partido al cual, por el contrario, le pedía un "razonable apoyo" a su gobierno.[852]

El PRI había mantenido sin interrupción el control sobre las posiciones más importantes de la política mexicana a lo largo de 70 años, en un contexto en el que las elecciones se realizaban regularmente y los partidos de oposición eran tolerados. Uno de los aspectos del dominio del PRI fue su habilidad para reproducir su mayoría en la Cámara de Diputados –la cámara baja del Congreso–. La persistencia de este fenómeno durante 23 procesos electorales entre 1929 y 1994 sugiere que las ventajas del PRI sobre los partidos de oposición tenían un origen institucional; se basaban en pautas de comportamiento político que se reproducían en el tiempo independientemente de la identidad de los individuos y de las circunstancias históricas.[853] El principio básico del régimen priista fue que obtuvo su derecho a gobernar de las victorias militares y políticas de la Revolución mexicana. Así, disfrutó de la legitimidad revolucionaria, se identificó a sí mismo con el Estado y la nación, y se aseguró una enorme base popular al aplicar reformas sociales susceptibles de ser atribuidas a la insurgencia.[854]

Los problemas que Zedillo tuvo con el equipo personal de Colosio y con el aparato formal del PRI lo convencieron de separarse de él. Si bien Zedillo aceptó la presencia de Ignacio Pichardo Pagaza en el PRI, lo que técnicamente lo convertía en el coordinador de su campaña, en realidad no le permitió ninguna participación significativa en ella. La campaña

852 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, pp. 54-55.
853 Nacif Hernández, Benito. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 79.
854 Laurence, Whitehead. *"Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México", op. cit.*, p. 123.

presidencial estuvo a cargo del propio candidato y la relación formal con el PRI fue intermediada por Esteban Moctezuma, hombre de todas las confianzas de Zedillo. El PRI de lo único que se encargó fue de las campañas de diputados y senadores, las cuales no tuvieron ninguna importancia para el candidato presidencial. Zedillo, durante todo el proceso, no ocultó el desagrado que le causaba el partido, el cual manifestó el 29 de agosto de 1994, una vez que el IFE lo declaró triunfador en las elecciones.[855]

Para Zedillo, el PRI era burocrático, objeto de privilegios electorales y gubernamentales y nada democrático. En su visión de un México moderno, el PRI era uno de los principales obstáculos, exactamente el mismo punto de vista que tenía el PAN y el PRD. En su proyecto de modernización política Zedillo no buscó por principio ideológico a su partido, sino a los de oposición, a los que consideraba más confiables. En ese proyecto, el PRI no era parte o colaborador, sino objeto de cambio.[856]

Para Zedillo el costo de esta decisión debía medirse en el continuo deterioro de sus relaciones con su partido y de su propia imagen de sus correligionarios. Esta tensión reforzó la hostilidad de los priistas a algunas de sus políticas de liberalización económica; así, por ejemplo, en 1997 los diputados del PRI trabajaron activamente en contra de la iniciativa de reforma eléctrica que presentó el Ejecutivo y que fue finalmente derrotada.857 En 1994 el PAN, al igual que todos los partidos entonces registrados, fueron centrales para contrarrestar los efectos disruptivos de los terribles acontecimientos de ese año: el levantamiento del *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), el 1° de enero; el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo; y en agosto el del secretario general de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu.[858]

En el sexenio 1994-2000 hubo un notable acercamiento entre el PAN y el PRD que se fundaba en la determinada oposición al PRI, que paradójicamente apuntaló sus relaciones con el presidente Zedillo quien, a diferencia de Carlos Salinas, abandonó la confrontación con el PRD y buscó incluirlo dentro de un esquema de cogobierno con las oposiciones.[859] Zedillo no se apartó siempre del PRI, por el contrario, se acercó cuando lo necesitó. Si en el discurso del 10 de septiembre de 1994, ante la *Comisión de Ideología* del PRI, pidió una reforma que fortaleciera

855 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, p. 55.
856 *Ibíd.*, p. 56.
857 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, pp. 78-79.
858 *Ibíd.*, p. 75.
859 *Ibíd.*, p. 78.

su independencia frente al gobierno, a finales de diciembre, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precipitó la fuga de capitales y la devaluación, Zedillo obligó a los diputados y senadores del PRI a aprobar, en contra de la calculada oposición del PAN y del PRD, un aumento del 50% en el *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), que si bien mejoraba las finanzas públicas, al PRI le acarreaba enormes costos electorales.[860]

Tampoco se alejó del PRI cuando lo obligó a aceptar condiciones desiguales para negociar la reforma política con la que se comprometió como presidente electo. Con ella no sólo intentaba separarse de las prácticas políticas de Salinas, sino comprobar su compromiso democrático, por eso le era indispensable satisfacer prioritariamente las demandas de una oposición que, al margen de sus diferencias particulares, compartía el objeto de debilitar al PRI. En enero de 1995, sin que hubiera apagado las críticas al partido dominante por votar el impopular aumento al IVA, Zedillo lo llevó a firmar un acuerdo con los partidos de oposición para alcanzar una reforma electoral que intentaba ser definitiva.

Al final, sin justificación doctrinaria o constitucional alguna, pero basándose en la desconfianza de los partidos, la reforma de 1996 retiró al Poder Ejecutivo del IFE y convirtió su consejo general, máximo órgano de decisión interna, en objeto de negociaciones para que sus integrantes fueran afines a las posiciones de cada partido.[861] En 1996 la fuerza conjunta de las oposiciones logró una significativa reforma del COFIPE y finalmente el IFE adquirió plena autonomía en relación con el gobierno, que perdió toda participación en sus tareas.[862]

La ambigua distancia propuesta por Zedillo se convirtió en un profundo enfriamiento de las relaciones con el PRI, que cada vez veía más al presidente como un enemigo. Esta situación tuvo manifestaciones decisivas. A fines de 1996 se realizó la *XVII Asamblea Nacional* del PRI que, aunque estuvo prevista desde 1995, no pudo efectuarse por las negociaciones de la reforma política. Esta reunión recuperó el espíritu y la práctica de la histórica asamblea XIV que se rebelaron contra Colosio y Salinas. En 1996 el PRI recuperó su nacionalismo revolucionario, el que cambió por el "liberalismo social" de Salinas. Pero más significativo fue que los delegados impusieran condiciones para la postulación de candidatos a gobernador y especialmente a presidente. Esta situación provocó el desagrado de Zedillo. Los condicionamientos que se impusieron

860 Hernández Rodríguez, Rogelio. "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit., p. 56.
861 *Ibíd.*, p. 57.
862 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, p. 79.

al futuro candidato presidencial fueron un cerrojo a las aspiraciones de Zedillo para prolongar el reinado de su élite y una vuelta del partido a sus militantes que se ratificó con el aumento de la representación de los gobernadores en el *Consejo Político Nacional*.[863]

### 4.3.3 Su relación con los partidos de oposición: PAN y PRD

En los seis años del gobierno de Ernesto Zedillo, el sistema de partidos en México se había fortalecido, pese al sostenido debilitamiento del PRI y al desarrollo accidentado del PRD. En el año 2000 Acción Nacional era un partido consolidado, firmemente afianzado en el sistema político mexicano. Para Loaeza (2003) en el periodo 1994-2000, el PAN registró cambios electorales, organizativos e ideológicos que lo consolidaron institucionalmente, de tal suerte que cuando alcanzó la Presidencia de la República era una alternativa creíble de gobierno nacional. Estos cambios le permitieron superar el potencial disruptivo de la candidatura de Vicente Fox sobre la organización sin grandes costos para su estabilidad.[864]

Muchos de los cambios que experimentó el PAN en este periodo fueron inducidos por las reformas estructurales que introdujeron los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) y que transformaron gradualmente el Estado mexicano. El régimen de partidos fue una de las áreas políticas más afectadas por la disminución del intervencionismo estatal. Las crisis financieras y las reformas económicas significaron una notable reducción de los recursos que en el pasado se utilizaban para alimentar redes clientelares que fueron la base de la estructura del PRI. La retirada del Estado en ese terreno creó un espacio que fue ocupado por los partidos, que entonces lograron convertirse en uno de los ejes del equilibrio político nacional, tanto por su fuerza en el Legislativo como por su creciente presencia en los gobiernos locales y estatales.

El crecimiento del PAN en los años 1980 fue la primera expresión de esta ruptura territorial porque el partido fue el vehículo de la protesta anticentralista de los estados en contra del gobierno federal, y de su sede, la capital de la República. *Acción Nacional* dio sus primeros pasos firmes hacia el poder en el terreno municipal y estatal. Entre 1989 y 2000 candidatos panistas alcanzaron las gubernaturas de Baja California (1989, 1995 y nuevamente 2001), Chihuahua (1992),

863 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, pp. 58, 60.
864 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, pp. 72-73.

Jalisco (1992 y 1998), Guanajuato (1994 y 2000), Nuevo León y Querétaro (1997), Aguascalientes (1998), Nayarit (en coalición con el PRD, 1999) y Morelos (2000).[865]

El crecimiento del PAN en el periodo de 1994-2000 se refiere a sus triunfos electorales y al aumento de su militancia. En relación con el primer aspecto, habría que señalar que en las elecciones de 1994 su presencia se fortaleció en los 300 distritos del país, incluyendo los rurales donde el PAN hacía esfuerzos más bien modestos dado la legendaria lealtad de los campesinos al PRI. En los tres años siguientes el partido mantuvo un acelerado ritmo de crecimiento. En ese periodo conquistó diversas gubernaturas. En 1996 el PAN conquistó los municipios más importantes del Estado de México, así como algunos muy importantes en Coahuila, donde triunfó en Monclova, en la capital del estado, Saltillo, y en ocho municipios más. Después de las elecciones federales de 1997, la irrupción del PRD frenó el crecimiento del PAN por que el nuevo partido dividió el voto opositor.[866]

A pesar de lo anterior, en su conjunto las oposiciones fueron un contrapeso real al poder presidencial de Zedillo. Las dos grandes oposiciones sumaban una representación superior a la del PRI, que obtuvo 39% del voto y 239 diputaciones (el resto fue captado por el PT y el PVEM, a los que correspondieron 3% y 4% del voto respectivamente). La cooperación PAN-PRD fue creciente después de las elecciones para la LVII Legislatura, en buena medida forzada por los mismos resultados electorales que atribuyeron a Acción Nacional 27% del voto y 121 curules, y el PRD registró un notable ascenso porque conquistó 26% y 125 escaños.[867]

El desempeño del PAN en la capital de la República en 1997 ilustra los costos que acarreó el tripartidismo para los panistas. En el Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas llegó a la *jefatura de gobierno* en la primera elección de este tipo con más de 48% del voto. Más todavía, los candidatos perredistas conquistaron una impresionante mayoría al acreditarse 38 de los 40 escaños en la Asamblea de Representantes y 29 de las 30 diputaciones federales. Estos resultados catastróficos para el PAN, que solamente logró el 15.5% fueron de inmediato atribuidos al candidato Carlos Castillo Peraza, quien llevó a cabo una campaña muy desacertada.[868]

865 *Ibíd.*, p. 74.
866 *Ibíd.*, p. 82.
867 *Ibíd.*, pp. 82-83.
868 *Ibíd.*, p. 84.

A partir de 1997, con la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, el PRD se estrenó como partido gobernante en una entidad federativa. Esta victoria fue seguida de triunfos similares en algunos estados de la República. Ser partido en el gobierno provocó la profesionalización acelerada de su personal político, obligó a modificar la orientación de sus propuestas con una mayor dosis de realismo y transformó el tenor de sus relaciones con otras fuerzas políticas.[869]

Los aires desfavorables siguieron para *Acción Nacional* en los años 1998-1999, cuando tuvo pérdidas importantes en Baja California, Durango y Yucatán, aunque alcanzó la gubernatura de Aguascalientes y la de Nayarit, ésta en coalición con el PRD. Pero el más grande sinsabor lo produjo la derrota en las elecciones de 1998 en Chihuahua, donde no pudo retener una gubernatura cargada de simbolismo para los panistas. El retroceso de *Acción Nacional* en estos años alcanzó el ámbito municipal. En 1997 el partido todavía ganó en 96% de los municipios sujetos a procesos de elección, pero en 1999 esa proporción había descendido a 65%; asimismo, el porcentaje del voto por el PAN en el conjunto de los sufragios emitidos en estos procesos entre 1997 y 1999 cayó de 31% a 19%.[870]

Las derrotas electorales de *Acción Nacional* en los años de 1997-1998 incidieron sobre el crecimiento de la militancia, ya que también ahí disminuyó el ritmo de expansión del panismo. Entre 1989 y 1995 el número de militantes se incrementó de 75 mil a cerca de 120 mil y se mantuvo en ese nivel hasta 1999. Este estancamiento puede explicarse porque el entonces presidente del partido, Felipe Calderón, insistió en introducir requisitos de formación ideológica de los militantes, en una política restrictiva de reclutamiento que distinguía entre miembros activos y adherentes, una defensa contra los oportunistas, típica del panismo tradicional.[871]

Al concluir la elección presidencial de 1994 *Acción Nacional* podía considerarse un partido triunfador. Aun cuando el 27% del voto que obtuvo su candidato, Diego Fernández de Cevallos, era inferior al 50% que acreditó el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, el panista desplazó ampliamente al perredista Cuauhtémoc Cárdenas, que quedó en un lejano tercer lugar con 17% del voto, un poco menos de la mitad de lo que registraban los resultados oficiales en 1988

869 Prud'homme, Jean-François. "El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, pp. 103-104.
870 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, p. 84.
871 *Ibíd.*, pp. 84-85.

para el Frente Democrático Nacional (FDN), que entonces apoyó a Cárdenas. El avance del PAN fue todavía más notable, si se considera que en aquella elección Manuel J. Clouthier recibió un poco más de 16% del voto.[872]

En relación con el otro partido de oposición, el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) marcó un giro importante en el proceso de institucionalización del P*artido de la Revolución Democrática* (PRD). Durante ese periodo, esta agrupación política modificó su estrategia de negociación de las reglas de competencia electoral pasando de la intransigencia a la cooperación limitada. De hecho, fue una pieza clave en la negociación de las reformas de 1996 que pusieron fin al ciclo de desconfianza que había caracterizado la vida electoral en el sexenio de Carlos Salinas.[873]

El PRD abandonó paulatinamente su concepción de partido-movimiento social para definirse como un partido político que buscaba ganar votos. Las reformas estatutarias durante ese sexenio dan testimonio de una voluntad de estabilizar y consolidar los procedimientos que regulan la vida interna de esa organización. Todos estos elementos apuntaban hacia una mayor institucionalización del PRD. Sin embargo, al mismo tiempo que se manifestaban esos elementos, su suerte seguía atada a los altibajos de la fortuna política de su líder moral. Los buenos resultados registrados en las elecciones legislativas de 1997 y en varias contiendas locales no lograron evitarle una dura derrota en las elecciones federales de 2000. En lugar de proyectar la imagen de un partido capaz de regular sus conflictos internos, el modelo de organización por corrientes contribuyó a difundir la percepción de una organización presa de sus facciones.[874]

Hay por lo menos tres elementos que influyeron en la constitución del modelo originario del PRD. Primero, se trataba de una formación política que nació de una escisión en un partido hegemónico, el PRI, inicialmente diseñado para controlar la disidencia en el seno de la clase política mexicana. Segundo, la constitución de la coalición electoral (*Frente Demo-*

872 *Ibíd*., p. 75.

873 Prud'homme, Jean-François. *"El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización", op. cit.*, p. 103. El PRD fue constituido legalmente el 14 de mayo de 1989. Su creación fue el resultado de una serie de factores, entre los cuales hay que resaltar una escisión importante en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en torno a la orientación de la política económica. La creación de la *Corriente Democrática* del PRI en 1986 y la posterior expulsión de sus integrantes en 1987 se dieron en este contexto. Con la confluencia de las fuerzas de izquierda, unas oportunidades políticas creadas por la elección presidencial de 1988 y una significativa movilización social en rechazo a los resultados de dicha elección. Como todos los partidos nuevos, el PRD se enfrentó tempranamente al reto de su institucionalización.

874 *Ibíd*., p. 104.

*crático Nacional* [FDN]) que apoyó la candidatura presidencial de Cárdenas en 1988 y, luego, la creación del PRD fueron posibles porque existía un conjunto de incentivos institucionales que permitieron la viabilidad de esa opción política en el sistema de partidos mexicano. La coalición se construyó fundamentalmente en torno a la figura del candidato presidencial. Tercero, el estilo de la primera campaña electoral de la coalición cardenista y luego las protestas en torno a la transparencia de la elección y la confiabilidad de los resultados de 1988 establecieron una asociación peculiar entre proselitismo electoral y movilización social que iban a marcar los primeros años de vida de la organización.[875]

Después de la victoria de Cárdenas en el Distrito Federal en 1997, se inauguró una nueva etapa para el PRD: la de partido en el gobierno. La victoria en el Distrito Federal fue seguida de éxitos electorales en otras entidades federativas. En 1988, Ricardo Monreal ganó la elección para gobernador en Zacatecas. En 1999, Leonel Cota fue electo gobernador de Baja California Sur. En el mismo año, Alfonso Sánchez Anaya obtuvo la victoria en Tlaxcala. En 2000, Andrés Manuel López Obrador repitió la hazaña de Cárdenas en el Distrito Federal. También en ese año, Pablo Salazar accedió a la gubernatura de Chiapas. Y en 2001, Lázaro Cárdenas conquistó la máxima investidura en el feudo familiar de Michoacán.[876]

### 4.3.4 El levantamiento armado *zapatista*

Entre los muchos problemas que Zedillo heredó de la administración de Carlos Salinas –una economía basada en la afluencia del volátil capital especulativo externo, una oposición crecientemente organizada, un partido de Estado dividido, una legitimidad menguante del régimen– estaba el de la "guerrilla posmoderna", es decir el *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN). Para el 1° de diciembre de 1994, el primer intento de llegar a un arreglo con los rebeldes, cuyo vocero y líder más conocido era el "subcomandante Marcos", había terminado en un fracaso.[877]

875 *Ibíd.*, pp. 106-107.
876 *Ibíd.*, p. 136.
877 Meyer, Lorenzo. *"La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen"*, *op. cit.*, p. 257.

Lo sorprendente de lo sucedido a partir de enero de 1994 no fue sólo la rebelión del EZLN, sino el reconocimiento de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, de que repetir la respuesta tradicional frente a la insurgencia –su aniquilamiento por la vía militar– tendría un costo político interno y externo tan alto, que resultaba prohibitivo. Tras el impacto inicial, el ejército federal se rearmó y aisló totalmente la zona insurgente, en tanto que la guerrilla permaneció con sus fuerzas y armamentos originales. El EZLN siempre tuvo pocos efectivos –no más de dos mil– geográficamente aislados, con armamento pobre y recursos materiales extremadamente limitados, ya que sus bases sociales eran, justamente, pobres externos. En estas condiciones no resultó extraño que el neozapatismo aceptara negociar tras apenas diez días de combate.[878]

La crisis de Chiapas se volvió uno de los problemas de seguridad nacional más significativos del gobierno de Ernesto Zedillo. Desde la ofensiva militar de enero de 1994, el EZLN se convirtió en un actor principal de la política nacional. El vínculo con la seguridad nacional se da de dos formas: 1) por ser el EZLN un movimiento armando; y 2) por poner el asunto de las autonomías indígenas como uno de los problemas sociales y políticos más urgentes del país.[879]

La aparición del EZLN en Chiapas es producto de dos circunstancias que coincidieron en el tiempo. Por un lado, se dio el ejercicio privado de la justicia, debilitando las estructuras de su impartición y las policíacas; esto provocó, la feudalización de las zonas rurales de Chiapas y del ejercicio del poder. La responsabilidad de este fenómeno recae fundamentalmente en los gobiernos federal y estatal. Por otro lado, entre 1984 y 1994 se desarrolló un vínculo entre los movimientos indígenas y campesinos con el EZLN, convirtiéndose en una alianza estratégica. A este movimiento se agregaron los liderazgos religiosos de la "teología de la liberación" con lo que se gestó un "poder alternativo".[880]

La novedad de la rebelión chiapaneca de fines del siglo XX que, si bien el elemento étnico estaba en el centro de la organización, su proyecto tenía una aspiración nacional y ya no buscaba, como el zapatismo original "hacer una revolución para no cambiar". Muy al contrario, se proponía inducir cambios generales, nacionales, desde una perspectiva de izquierda, para

878 *Ibíd.*, p. 256.
879 Benítez Manaut, Raúl. "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001, núm. 1, p. 977.
880 *Ibíd.*, pp. 978-979.

modificar permanentemente su propia condición pero insistiendo en su derecho a mantener las formas sustantivas de la vida comunitaria indígena.[881]

Al concluir con las elecciones del 2 de julio de 2000, los 71 años de monopolio ininterrumpido del poder por parte del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), hacía casi seis años que el EZLN había sido reconocido oficialmente como un interlocutor válido para negociar una "paz digna"; a cambio, el grupo armado había dejado de actuar como tal, se había comprometido a una tregua indefinida y, en realidad, había actuado políticamente e introducido modificaciones en sus metas iniciales. En efecto, para 1995 el objetivo declarado del neozapatismo había dejado de ser el derrocamiento del gobierno por la vía armada para construir un tipo de régimen socialista y sostenía en cambio que su meta era contribuir, en unión de un amplio espectro de fuerzas y actores sociales, a introducir la democracia política y presionar para transformar las deplorables condiciones de vida de las comunidades indígenas.[882]

El principal problema para la reanudación de las conversaciones de paz está en la demanda del EZLN de que deben abrirse espacios constitucionales para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente al otorgamiento de "autonomía". El gobierno de Zedillo se negó a trasladar los acuerdos firmados en 1996 en San Andrés Larráinzar al Congreso, para su discusión legislativa, lo que estancó el conflicto de Chiapas y diluyó la posibilidad de la negociación.[883]

El gobierno de Ernesto Zedillo se inició teniendo que decidir cómo hacerle frente a un grupo insurgente "posmoderno" e indígena en Chiapas. Seis años después, al concluir, el problema creado por el EZLN persistía y el gobierno había perdido la batalla ideológica, pero además, en Guerrero, Oaxaca y en otras regiones, habían surgido nuevos movimientos, con un proyecto más tradicional y donde, en principio, las acciones militares tenían mayor importancia, aunque su fuerza real no era mayor sino menor que la del EZLN.[884]

La supervivencia del neozapatismo, a lo largo del último gobierno del régimen priista, fue resultado menos de su capacidad militar y más, mucho más, del cambio en el marco geopolítico mundial –la desaparición de la Unión Soviética y de su contraparte, el anticomunismo– y de un inteligente discurso del EZLN más un complicado juego de actores políticos y movimientos sociales. Como sea, al dejar Ernesto Zedillo el poder el 1° de diciembre de 2000, los rebeldes se

881 Meyer, Lorenzo. *"La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", op. cit.*, p. 255.
882 *Ibíd.*, p. 251.
883 Benítez Manaut, Raúl. *"Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", op. cit.*, p. 981.
884 Meyer, Lorenzo. *"La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", op. cit.*, p. 266.

mantenían en su zona, rodeados por el ejército federal pero sin haber vuelto realmente a combatir desde hacía seis años, y aguardando que con el fin del antiguo régimen se pudiera reiniciar la negociación para la firma de la paz, que había permanecido estancada por años.[885]

### 4.4 Reforma social: *Progresa*

Al concluir el siglo XX quedaban pendientes algunas de las grandes aspiraciones de un país que vivió una gran revolución social, ya que no se logró atenuar la inequitativa distribución del ingreso, ni se pudo disminuir la pobreza. Durante algún tiempo, de 1963 a 1981, el crecimiento económico se vio acompañado de una mejoría constante en la distribución del ingreso, al tiempo que en esos 18 años se logró reducir la pobreza de más de las tres cuartas partes de la población a menos de la mitad. Sin embargo, la crisis de los años de 1980, cambió bruscamente la tendencia. El estancamiento económico, junto con el comportamiento macroeconómico, provocaron una agudización de la pobreza por sus mayores efectos sobre los ingresos fijos, por el lento crecimiento del empleo formal y por el deterioro de los salarios reales. En 1984 el porcentaje de pobreza era ligeramente superior al de 1977; en 1989 era de 64%; en 1992 de 66%; y en 1994 ascendió a cerca del 75%.[886]

La pobreza en México es un fenómeno mucho más generalizado e intenso de lo que lo han registrado los estudios que se basan en el método indirecto o de línea de pobreza. Desde 1963 hasta 1981 la pobreza desciende rápidamente, pero a partir de 1982 la tendencia se revierte y la pobreza asciende hasta nuestros días; ambos comportamientos se explicarían por las políticas económicas diferenciales. De acuerdo a una versión mejorada del Método de Medición Integrada de la Pobreza, más de dos terceras partes de la población nacional son pobres (70.6%), cerca de la mitad (44.7%) es pobre extrema, mientras que una de cada diez personas pertenece a la clase media (11.4%) y sólo 5.5% a la clase alta. Asimismo, hay más pobres en las ciudades y más pobreza extrema en el campo, sobre todo en los hogares extensos con mayor proporción de menores.[887]

885 *Ibíd.*, p. 250.
886 Alba Vega, Carlos. *"México después del tlcan. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", op. cit.*, p. 171.
887 *Ibíd.*, p. 173.

Como consecuencia de la crisis, los salarios, entraron en un proceso de deterioro que se suma al que había venido viviendo el país desde 1982. A principios de 2001, los mexicanos percibían sólo la tercera parte de lo que ganaban hace 18 años. El retroceso en la capacidad adquisitiva del salario se experimentó durante el gobierno del presidente Zedillo. La crisis con la que se inició esta administración tuvo efectos devastadores sobre el empleo y el salario, la caída del crecimiento económico en 1995 conllevó a la pérdida de 2 millones de empleos, los que solo se pudieron recuperar hasta 4 años después, tendencia parecida a la que se dio en el ámbito del salario. El cual fue reconocido por el *Secretario de Hacienda*, José Ángel Gurría, debido a la crisis, tuvo una pérdida de cinco años en los salarios reales. De acuerdo a esta declaración, se señalaba que en apenas 1999 los salarios estaban alcanzando los niveles que tenían en 1994.[888]

La CEPAL calculaba que el salario mínimo urbano en México observó una caída de -5.6 anual en promedio entre 1990 y 1997 y de -0.2 entre 1998 y 1999, lo cual da un total de 45.2 de deterioro de los salarios mínimos entre 1990 y 1999. Si a esto se agrega, que el deterioro salarial venía por lo menos desde 1982, es decir, que el nivel salarial en 1994 estaba ya bastante disminuido respecto a periodos anteriores, se tiene que aún no se salía de las situaciones críticas anteriores, cuando se le agrega una caída más, acumulando así varias etapas de deterioro de los salarios entre 1982 y el año 2000.[889]

El deterioro salarial no fue el único elemento que contribuyó a mermar la capacidad adquisitiva de los mexicanos, otro factor fue la alta inflación derivada de la crisis. Aunado a la calidad de los salarios, se dio un proceso inflacionario intenso: la inflación fue de 52.1% en 1995; 27.7% en 1996; 15.7% en 1997; 18.6% en 1998; 12.3% en 1999; y de 8.9 en el 2000. Como se puede inferir, no es sino hasta los últimos años del sexenio de Zedillo cuando la inflación bajó a niveles que no representaban un diferencial importante respecto a las alzas salariales, siempre a la zaga de la inflación.[890]

En 1995, el país cayó nuevamente en una severa crisis económica, y se requirió, una vez más, un apoyo financiero y una estrategia de recuperación y ajuste. Aunque el camino ya estaba trazado en materia de política social, los compromisos de bienestar social debieron posponerse. Una vez que el país salió de la crisis, comenzó una etapa de amplio crecimiento

888 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 166.
889 *Ibíd.*, p. 167.
890 *Ibídem.*

en la que el gobierno pudo volver a destinar recursos a la política social, dando inicio a una expansión del gasto social.[891]

El cambio no fue sencillo. El programa sustituto del PRONASOL, el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), fue puesto en marcha en agosto de 1997, a dos años y medio de haber comenzado el gobierno zedellista, mientras que el programa sectorial de la Secretaria de Desarrollo Social, el *Programa para Superación de la Pobreza* 1995-2000, fue publicado en febrero de 1998. De este programa sectorial se desprende un modelo de política social con dos vertientes: las acciones amplias, que se referían a políticas de acceso universal, vinculadas a los derechos constitucionales (salud, educación, seguridad social y vivienda); y las de superación de la pobreza extrema, dirigidas a grupos sociales cuyas condiciones de vida "les impedían acceder al beneficio del desarrollo".[892]

En el gobierno de Ernesto Zedillo, la política social se centró en consolidar un piso social mínimo básico que garantizara, el acceso a todos los mexicanos a los satisfactores esenciales para el bienestar y el disfrute de una vida digna, y por el otro, atacar de raíz los factores que condicionan la pobreza y la marginación que afecta a millones de familias. En su administración, se disolvió el PRONASOL y se creó un fondo de recursos para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33), así como el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA).[893] El PROGRESA sustentado en los apoyos económicos y sociales directos que el Ejecutivo Federal otorgaba a la población a través de la SEDESOL, y que consistían en becas, suplementos alimenticios y servicios de salud para las familias más pobres del país, láminas para techos, materiales para diversos usos, lo cual seguía reflejándose en la estructuración del Presupuesto de Egresos de la Federación.[894]

En el gobierno de Zedillo se creó el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, en el que se plasmaron dos vertientes de acción en la política social: una con acciones amplias en

891 SEDESOL. *Innovación y responsabilidad en la política social*. México, SEDESOL, 2005, p. 21.
892 Barajas M., Gabriela. "La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 278. "Desde una visión retrospectiva, podemos afirmar que dos cuestiones fueron las más importantes en materia dse atención de la pobreza durante el gobierno zedillista: la descentralización del gasto social y la creación del Progresa" (p. 279).
893 Paz Pellat, Marco Antonio, *et al*. Política social en México. *Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 23.
894 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 392.

educación, salud, seguridad social, protección laboral y vivienda para toda la población, y otra con acciones dirigidas a la población extrema. Para la atención de este sector surgió el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), el cual proporcionaba apoyos de corto plazo, con el fin de fomentar el desarrollo de capacidades para lograr un mejor nivel de vida en el mediano y largo plazos.[895]

Una de las diferencias del PROGRESA con los programas anteriores fue que los beneficios no se daban en especie, sino mediante transferencias monetarias, lo cual implicaba un aporte al ingreso familiar, sin restricción en su uso, pero acompañado de un marco educativo y sujeto al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Así, el programa se convirtió en un mecanismo de estímulo al comercio y a las actividades productivas, sin distorsionar los precios y con importantes reducciones en sus costos administrativos.[896]

El gobierno de Zedillo optó por una política más ortodoxa, que recordaba a aquella aplicada por el gobierno de Miguel de la Madrid después de la crisis de 1982. De ahí que la política social haya devenido más liberal y que el gobierno haya abandonado la relación con los sindicatos que se había establecido con el régimen de Salinas. Además, *Solidaridad* fue sustituido por *Progresa*. Se decidió por un proyecto de política social menos politizado, más acorde con la ortodoxia liberal. *Progresa* ya no pretendía sustituir el corporativismo, sino eliminar cualquier apoyo al Estado que no proviniera directamente de los individuos. Aunque en el programa se hablaba de que la vinculación del gobierno será con la comunidad, en los hechos se abandonó totalmente el carácter híbrido o heterodoxo de *Solidaridad*, al centrarse en la asignación individual de los apoyos económicos.[897]

El modelo liberal de política social aplicado por el gobierno de Zedillo se dirigía a los individuos, más que a los grupos, con el objetivo no sólo de reducir la fuerza política de las organizaciones sociales, sino también de captar a los pobres, que representan una parte considerable de la población de los países latinoamericanos, como clientela de sus políticas. De modo que, a pesar de las diferencias, no se desechó el proyecto salinista de Estado clientelar, sino que, al contrario, se reafirmó en su estado más puro.[898]

895 SEDESOL. *Innovación y responsabilidad en la política social, op. cit.*, p. 21.
896 *Ibíd.*, p. 22.
897 Bizberg, Ilán. *"El sindicalismo en el fin del régimen", op. cit.*, p. 226.
898 *Ibídem.*

En el periodo 1950-1980 la inversión creció 8.5% anual, y en el de 1980-2000 apenas 1.5%: el coeficiente de inversión que había subido de 15.5% a 21.7% del producto en el primer periodo, sólo alcanzó 20.9% en el año 2000. En materia de ahorro interno, la comparación es aún menos favorable: el coeficiente de 19.9 del producto de 1980, apenas alcanza 17.8% en 2000, casi duplicándose nuestra dependencia de los fondos externos. La intervención del Estado en las cifras enormes de 1950 y 1980, 50% y 43%, respectivamente, baja a 7% en el año 2000, dejando casi todo el esfuerzo inversionista en manos privadas.[899]

> Paliar los efectos de la pobreza, lograr la estabilidad de precios y retirar al Estado de la producción, han llevado a sacrificar el gasto asociado al acrecentamiento de la oferta de bienes públicos y la infraestructura de todo género, como si éstas no fuesen complementarias y facilitadoras de la inversión de empresas y familias.[900]

Algunos resultados también tuvieron efectos en el mercado laboral. En el periodo 1991-1997 el empleo total creció a razón de 3.4% anual, incluida la ocupación informal, con magros resultados en materia de competitividad. La ocupación en el sector agropecuario entre 1991-1997 creció a 1.6% anual, a pesar de las corrientes migratorias. Menos de un tercio de los puestos de trabajo correspondiente a asalariados, el resto son trabajadores no remunerados o por cuenta propia.

En el sector manufacturero el empleo se expandió en el mismo periodo a razón de 4.3% anual, por efecto principal de las maquiladoras; pero la productividad media se abatió casi 1% anual y 30% de las empresas la mejoraron. En la construcción, los ocupados se redujeron a un ritmo de 1% anual. En los servicios, el empleo subió mucho más de 4% anual, pero la caída de la productividad fluctuó alrededor de 3% anual. De ahí las presiones migratorias hacia la frontera norte.[901]

Conforme a cálculos del INEGI, en la década de 1990, el desempleo no había rebasado 5.5% (1996). En 2000, se mantiene entre el 2 y 3%. Sin embargo, conforme a la misma fuente, en 2001 los asalariados sin prestaciones ascienden a 23.2%, los ocupados que trabajan menos de 35 horas a la semana a 7.2% y los que lo hacen menos de 15 horas representan 3.3%. Además,

899 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*. México, FCE, 2011, p. 59.
900 *Ibíd.*, pp. 59-60.
901 Ibíd., pp. 61-62.

72% de los ocupados presta atención en miniempresas (uno de cada cinco trabajadores). Sin embargo, el empleo informal ha crecido explosivamente. Conforme a los diversos cálculos ya absorbe alrededor del 40-50% de la fuerza de trabajo, inserta en actividades de bajísima productividad. También existe una caída de los salarios reales -5.3% por año entre 1991 y 1997, y en la polarización de los mismos.[902]

Diversos cálculos sitúan a la población en condición de pobreza en alrededor de 40% del total y de indigencia sobre 18%. Asimismo, 40% de los hogares menos ricos apenas contaban con 15.1% del producto hacia 1998, mientras que 10% integrado por el estrato mejor situado absorbía 36.7%. El *coeficiente de Gini* prueba desde otro ángulo que México es uno de los países con mayor desigualdad distributiva: su nivel es de 0.536 en 1989 subió a 0.539 en 1998 y probablemente seguirá ascendiendo con el receso de 2001.[903]

### 4.5 Reforma administrativa

La modernización de la *Administración Pública* en el gobierno de Ernesto Zedillo estuvo incluida como propósito de carácter general en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (PND), como había sucedido en gobiernos anteriores. Pero se le otorgó, al menos formalmente, una especial importancia al diseñarse un programa *ad hoc*, el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), en el que se plasmaron propuestas que deberían materializarse en acciones y que respondían a una política de gobierno. El PROMAP pretendía establecer una administración más profesional, lo que implicaría el establecimiento de un código de ética del servidor público y un compromiso para proporcionar un mejor servicio a la sociedad. El Plan incluía también la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; estos puntos incorporaban elementos novedosos, al menos de manera formal, como el de rendición de cuentas.[904]

Este periodo destaca porque la agenda de mejora administrativa fue reconocida como un propósito del que podría derivarse acciones que incidieran en un mejor rendimiento y

902 *Ibíd.*, p. 62.
903 *Ibíd.*, p. 63.
904 Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?". En *Foro Internacional,* México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, pp. 192-193.

desempeño de la administración pública y de sus funcionarios, así como en la prestación de mejores servicios públicos. En términos conceptuales, esta situación implicó el hecho de que la modernización administrativa respondiera a dos tendencias: por un lado, a la tradicional y, por el otro, a la englobada en el enfoque identificado con la nueva gerencia pública.[905]

Desde su toma de posesión, el presidente Zedillo aludió a sus planes para modernizar la Administración Pública; propuso la transformación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF) en una entidad a la que de manera explícita se le encargaba dicha tarea y que, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, quedó como *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM).[906]

La tarea modernizadora se incluyó en el PND bajo el rubro de "Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública", en el que se señalaban como tareas: la promoción de la descentralización administrativa; y la profesionalización de los servidores públicos, propósito que implicaba la conformación de un servicio profesional de carrera que garantizara que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal.[907]

Una segunda forma de modernización fue la reforma a la LOAPF que tuvo implicaciones en la organización de la Administración Pública federal.[908] Los aspectos relevantes de esta reforma implicaban una reestructuración de la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), facultándola para la atención de los grupos marginados, avanzar en la superación de la pobreza y en el propósito de que toda la población tenga acceso a los satisfactores básicos de nutrición, salud, educación y vivienda.

Se concentra en una dependencia el manejo de los recursos naturales, medio ambiente y pesca, para un desarrollo sustentable. Mientras que el papel del *Estado* en materia de energía, tanto como propietario de medios de producción como autoridad reguladora, se desarrollará desde la Secretaría de Energía atendiendo al contexto mundial, a la planeación estratégica de ese sector de actividad económica. La producción del campo se impulsaría desde una dependencia globalizadora creada al efecto, la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*.

905 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 105.
906 Pardo, María del Carmen. *"La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?". Op. cit.*, p. 192.
907 *Ibíd.*, p. 193.
908 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, pp. 400-401.

A la función de contraloría se le adicionó lo relativo al desarrollo administrativo orientado a las acciones de descentralización, desconcentración, simplificación, evaluación, normatividad para adquisiciones, entre otras. También se dispuso, en la reforma de diciembre de 1994, que el *Procurador General de la República*, ya no fuera más el *Consejero Jurídico del Presidente de la República*, creándose en su lugar la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.[909]

Dentro de la modernización de la *Administración Pública federal* destacaba la importancia en el control interno. De ahí que se modificara el perfil de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF), dando origen a la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM). Este cambio ocurrió el 28 de diciembre de 1994, cuando no había pasado un mes de que Ernesto Zedillo hubiera asumido la Presidencia.[910] La SECODAM tendría atribuciones en relación con el sistema de control y evaluación gubernamental; la inspección del ejercicio del gasto público federal; su congruencia con el presupuesto de egresos; el establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública federal; la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Administración Pública federal, entre otras.[911]

También se integraron atribuciones en la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, que se encontraban en las secretarías de Pesca, de Desarrollo Social y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última dependencia asumió responsabilidades de desarrollo rural, y cambió su denominación a *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. Por su parte, la *Secretaría de Desarrollo Social* se hizo cargo de las atribuciones que correspondían a la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, relativas al aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico a la población de escasos recursos. Las responsabilidades que correspondían a la *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal* relacionadas con el área de minas, pasaron a ser competencia de la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, con lo que se limitó su ámbito exclusivamente al sector energético, derivándose de ahí su nueva denominación, *Secretaría de Energía*.[912]

909 *Ibíd.*, p. 394.
910 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006.* México, El Colegio de México, 2009, p. 203.
911 *Ibídem.*
912 *Ibíd.*, p. 227.

En la *Administración Pública federal*, el gabinete de Zedillo estuvo integrado por 34 funcionarios de los cuales 15 tuvieron trayectorias exclusivamente y siete ocuparon un sólo cargo en el partido, circunstancialmente o en el antiguo IEPES del PRI. Frente a esta abrumadora mayoría de funcionarios, solamente nueve transitaron por las tres áreas formativas, hasta entonces únicas (administrativas, electoral y partidaria); dos más nunca antes tuvieron alguna experiencia pública y uno, sorprendentemente, era diputado federal del PAN. Un gabinete numeroso, complejo y con evidente falta de integración. Zedillo no sólo integró funcionarios con carrera en el sector público sino con una mínima experiencia de trabajo: 11 tenían no más de 13 años de servicio activo, 8 entre 14 y 18 años, y 13 más con 20 años de experiencia política.[913]

Un gabinete con estas características no podía ser duradero. Por ejemplo, el gabinete de Echeverría sufrió 11 cambios de sus 156 titulares (68.8%), frente a una tasa de 12.5% con López Mateos y 31.3% con Díaz Ordaz. La cifra se elevó sensiblemente con López Portillo, a 94%, para descender a 68.4% con De la Madrid. Los problemas se agravaron con Salinas, quien alcanzó una cifra de 131.6%, para llegar a la tasa más alta de inestabilidad con Zedillo, quien realizó 25 cambios en su gabinete, lo que significó 138.9 por ciento,914 con el mayor número de cambios en el gabinete.

A pesar de todas las diferencias entre la élite tecnocrática y la tradicional, ni De la Madrid ni Salinas se encerraron en su equipo para cubrir las renuncias. Por su parte, Zedillo en una comprobación más de su desconfianza en la élite priista, convirtió su gabinete en un grupo exclusivo que circulaba sus secretarios prácticamente a cualquier puesto disponible. De los 25 cambios, en nueve recurrió a los mismos funcionarios que lo mismo pasaron de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores a Hacienda; de Agricultura a Gobernación; de Reforma Agraria a Educación Pública; de la Procuraduría de Justicia a Trabajo o Salud. Un indicador de que la nueva élite no fue capaz de renovarse para alimentar los gobiernos que pretendían la modernización.[915]

913 Hernández Rodríguez, Rogelio. "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", *op. cit.*, p. 47. A todo esto Zedillo añadió dos novedades: integró funcionarios surgidos de la academia (Carabias y De la Fuente) y, por primera vez en un gabinete priista, a un destacado militante del PAN, el partido de oposición más importante.
914 *Ibíd.*, p. 50. De las 18 secretarías que formaron el gabinete de Zedillo, solamente dos (Comercio y Ecología) mantuvieron a su mismo titular; en el resto no sólo hubo cambios sino que algunas dependencias tuvieron hasta tres y cuatro secretarios, entre las cuales se encuentra, significativamente, Gobernación, la dependencia encargada de la política interna.
915 *Ibíd.*, p. 54.

El tema de la modernización administrativa en el gobierno de Ernesto Zedillo se inscribió en un periodo de transición, es decir, las propuestas de modernización se debatieron entre el reconocimiento de su importancia como propósito autónomo y la subordinación a la que se vieron sometidas, particularmente en momentos de aguda crisis económica.[916] En el transcurso de seis años, el énfasis cambió, pasando de la necesidad de descentralizar servicios, a la de reasignar de mejor manera funciones entre los tres órdenes de gobierno, hasta enfatizar el del fortalecimiento de las haciendas locales.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* establecía el prototipo de servicio público para el fin de siglo en México. "Una Administración Pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático".[917]

El presidente Ernesto Zedillo anunció la puesta en marcha del PROMAP el 6 de mayo de 1996, en el que se contemplaba llevar a cabo las tareas pendientes que correspondían a esquemas tradicionales, como contar con un sistema de carrera para los servidores públicos y con formas distintas de entender la evaluación y el control, otorgándole un mayor espacio a la sociedad en la formulación y seguimiento de tareas públicas, planteamientos que cabrían mejor dentro de las nuevas tendencias.918 En el documento se señalaba que la reforma a la Administración Pública era necesaria en la medida que la ciudadanía percibía que existía un desfase entre sus necesidades y demandas y las respuestas de gobierno.

El gobierno de Ernesto Zedillo, puso en marcha el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la *Administración Pública federal*. Estas herramientas administrativas contradictorios entre sí y con medios diferentes de aplicación, propiciaran una polémica al interior de la *Administración Pública*, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha.

916 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 197.
917 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, SHCP, 1995.
918 Pardo María del Carmen. *La modernización administrativa en México,* 1940-2006, op. cit., p. 205.

El PROMAP cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.919 En el segundo apartado del *Programa*, describe el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la *Administración Pública*: 1) limitada capacidad de las estructuras de la Administración Pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operaban la organización y los procesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción.

En el tercer apartado se explican los objetivos que se persiguen con las acciones derivadas del PROMAP, y en el cuarto apartado se establecían las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: fomento a la participación ciudadana y atención ciudadana; uno más dedicado a la descentralización y/o desconcentración administrativa; estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares y otro referido a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.[920]

Por su parte, para el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (PROMAP) establecía que la: "(…) Profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público".[921]

919 Pardo, María del Carmen. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". En *Enlace*, México, septiembre de 1996, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 43, p. 2.

920 *Ibíd* pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: "...el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al desmantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil".

921 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*, martes 28 de mayo de 1996.

**Cuadro No. 4.1 | Subprogramas y líneas de acción del PROMAP**

| No. | SUBPROGRAMAS | LÍNEAS DE ACCIÓN |
|---|---|---|
| 1 | Participación y Atención Ciudadana | • Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública;<br>• Mecanismos para mejorar la atención al público;<br>• Transparencia;<br>• Revisión y simplificación del marco normativo actual;<br>• Estándares de calidad;<br>• Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de procesos administrativos, y<br>• Fortalecimiento del federalismo. |
| 2 | Descentralización y/o Desconcentración Administrativa | • Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario;<br>• Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas, y<br>• Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades. |
| 3 | Medición y Evaluación de la Gestión Pública | • Creación de indicadores de desempeño:<br>• Sistema integral de información, y<br>• Fortalecimiento de los órganos internos de control. |
| 4 | Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público | • Actualización de conocimientos y habilidades;<br>• Sistema integral de Desarrollo de Recursos Humanos<br>• Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo;<br>• Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, y<br>• Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. |

Fuente: Elaboración propia con base en el PROMAP.

El PROMAP estaba integrado por cuatro subprogramas y sus respectivas líneas de acción, como puede observarse en el *Cuadro No. 4.1*. Las políticas del PROMAP para alcanzar la profesionalización del servidor público son: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la Administración Pública, calidad en el medio ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente, y responsable, así como la seguridad de un retiro seguro.[922]

922 *Ibíd* p. 63. La profesionalización pretende llevarse a cabo en tres etapas; la inicial implica, una vez hecha la selección y

La profesionalización del servicio público, dentro de los lineamientos del *Programa de Modernización de la Administración Pública*, carece de algunas precisiones fundamentales.[923] Para la implementación de un servicio civil de carrera era indispensable un estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios. Las lagunas constitucionales referidas requieren de una legislación acorde para definir y precisar la naturaleza del servicio público en la legislación en la materia. Así mismo, la profesionalización no se logrará con un Programa o por disposiciones que emitan las dependencias globalizadoras (SHCP y SECODAM), para ello, es indispensable un cuerpo administrativo del más alto nivel que le dé sustento, rumbo y orientación, de otra manera, el Programa resultó inviable y con pocas posibilidades de llevarse a cabo.

El PROMAP incluyó la idea de que el control presupuestario debería complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia y calidad de los servicios públicos, su orientación efectiva a la ciudadanía y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Para ello se propuso fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas de control, que permitieran a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garantizaran los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.[924]

El *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP) puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo en dos etapas claramente diferenciadas. La primera etapa abarcó de mayo de 1996 a enero de 1998, realizada bajo el enfoque de *planeación estratégica y calidad total como herramientas para el mejoramiento administrativo*, tal como se muestran en el *Cuadro No. 4.2*. Por lo que corresponde a la segunda etapa que comprendía de febrero de 1998 hasta finales de 2000. Esta última etapa se realizó bajo el énfasis en el mejoramiento de procesos, es decir, una derivación sui géneris de la reingeniería de

garantiza la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la Administración Pública y el reforzamiento de los valores éticos; la etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones y la evaluación del servidor público, a partir de las cuales se determine su permanencia, crecimiento y profesionalización; por último, la etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servidor público.

923 Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op. cit.*, pp. 368-386.

924 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 216.

procesos, que como se verá más adelante no alcanza la categoría de reingeniería porque ésta implica mayores alcances que los propuestos.[925]

### Cuadro No. 4.2 | Etapas del PROMAP

| Etapa | Descripción |
|---|---|
| Bases de coordinación. | Firma de compromiso entre la SECODAM y las dependencias para impulsar el PROMAP. |
| Taller de estándares. | Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia. |
| Difusión pública de estándares. | Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes. |
| Redefinición de estándares, incorporación de la voz del cliente. | Los estándares son enriquecidos con la voz del cliente. |
| A. Planeación estratégica: nivel directivo. | Cada Unidad Responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos. |
| B. Acciones de mejora: nivel operativo. | Determinación de acciones de mejora por personal operativo. |
| Programa estratégico. | La cartera de proyectos conforma el programa estratégico. |
| Medición. | En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa. |
| Mejora continua. | Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios. |

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: *Medición y Evaluación de Avances conforme al PROMAP.* Guía Técnica. México, SEDESOL, 1997, p. 3.

El PROMAP, como ya se había señalado, tenía de manera clara dos etapas de implementación. La primera dirigida por Santiago Roel, tomando como base la planeación estratégica y el enfoque de calidad total aplicado al sector público.[926] La segunda etapa, impulsada por Jaime Luis Padilla en su búsqueda de poner en marcha a partir de estas dos orientaciones la reingeniería de procesos, que resulta ser la herramienta más complicada de implementar en cualquier

925 El concepto de reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michael Hammer y James Champy. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Drucker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas. Cruz, José. *Reinventando el gobierno en México*. México, Orion, 1998.
926 Roel Rodríguez, Santiago. *Estrategias para un Gobierno Competitivo. Cómo Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma*. México, Ediciones Castillo, 1998.

organización (pública o privada). La experiencia muestra que la reingeniería de procesos, para ser exitosa requiere para su análisis, diseño, planeación, operación, control y evaluación de un proceso mínimo de dos a cuatro años. Contrario a la planeación estratégica y el enfoque de calidad, que como estrategias pueden generar resultados de manera inmediata y a corto plazo. Las implicaciones de la aplicación de cada una de estas herramientas, produce efectos radicales, limitados y graduales.

El gobierno de Ernesto Zedillo, puso en marcha el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la *Administración Pública Federal*. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de aplicación, propiciarían una polémica al interior de la Administración Pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha.

El PROMAP cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recuperan, de manera general, los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.[927] En el segundo apartado del programa, describe el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la *Administración Pública*: 1) limitada capacidad de las estructuras de la Administración Pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental, y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción.

El PROMAP aplica un nuevo lenguaje en la *Administración Pública*, porque tiene como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.[928] Dentro de las fortalezas que se identifican a favor del programa destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que este transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias

927 Pardo, María del Carmen. *"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", op. cit.*, p. 2.
928 Roel Rodríguez, Santiago. "PROMAP y Proceso de Cambio". Ponencia presentada en Toluca, Estado de México, el 21 de mayo de 1997, en el *Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad,* p. 4.

y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten una claridad entre los usuarios; la evaluación de resultados no por actividades hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mundiales prevalecientes y del país.

Mientras que entre sus debilidades, que obstaculizan su puesta en marcha se identifican las siguientes: carencia de un marco teórico que de sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios, análisis, diagnósticos); falta penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos.

Dentro de los obstáculos más recurrentes para lograr los resultados esperados se encontraban: la falta de liderazgo en niveles superiores; ausencia de pensamiento estratégico; falta de *Centros de Capacitación en Calidad* (CECAL); carencia de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real; y resistencia al cambio por parte del personal de servicio público.[929] Por lo que los avances en materia de modernización no fueron los esperados. En estándares e indicadores se registran avances, a pesar de los problemas que implica su puesta en marcha. En participación ciudadana, existieron avances con el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), en la política de medio ambiente con algunos consejos consultivos y en política industrial, aunque las organizaciones civiles tenían un marco legal limitado.

Con relación a la profesionalización, se había presentado una iniciativa de profesionalización y servicio civil ante la *Cámara de Senadores* que se encontraba en estudio. En cuanto a la descentralización, existe un programa del nuevo federalismo que aunque tiene avances en materia de política social y salud, aún requiere de un mayor nivel de participación de los tres órdenes de gobierno.[930] Esta etapa estableció bases sólidas para cambiar el lenguaje, la interpretación y la forma de concebir a la *Administración Pública federal*.

929 *Ibíd*., p. 21.
930 Méndez, José Luis. "La modernización administrativa". En *Enlace*, México, mayo-junio 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 48, pp. 27-28.

La importancia de la modernización administrativa fue reconocida al iniciarse el gobierno de Ernesto Zedillo, ya que quedó incluida tanto en el PND como en el PROMAP, pero se fue perdiendo paulatinamente, situación documentada en los informes de gobierno. También, la evidencia presentada de manera sintética permite afirmar que el PROMAP no logró cumplir con las expectativas que sus promesas generaron.[931]

El no haber logrado poner en marcha un servicio profesional de carrera, el otro aspecto central en la propuesta modernizadora del presidente Zedillo, se explica, en primer término, por la necesidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales, que resultaban obsoletas, entre otras razones por su falta de coherencia, la ambigüedad de las reglas y el grado de discrecionalidad con el que se aplicaban. También por las discrepancias entre la SHCP y la SPP.[932]

> Si bien los resultados no estuvieron en sintonía con las expectativas de cambio, hubo unos mejores que otros. Se avanzó en aspectos que no habían sido considerados prioritarios, como el de la desregulación. De igual forma, se hizo un trabajo importante en el área de procesos electrónicos, al que de manera intencional no se le dio publicidad para no generar resistencias, por tratarse de un área novedosa. Por lo que respecta al establecimiento de indicadores y la consecuente medición del desempeño, está claro que la SHYCP quedó fuera del esfuerzo inicial de la propuesta de los llamados indicadores de gestión, lo que obligó a ofrecer una distinta que en los hechos anulaba la de la SECODAM. (...) Respecto del tema del servicio civil, al acercarse el final del sexenio los problemas intersecretariales y hasta personales parecían haber quedado resueltos; sin embargo, al igual que en los intentos anteriores, la FSTSE (...) dio marcha atrás, al sentir que ponía en riesgo el principio de inamovilidad de los trabajadores.[933]

Si bien se reconoce el PROMAP como un mejor punto de partida, sus resultados finalmente quedaron, como anteriormente los de otros programas, subordinados en relación con otras prioridades, así como sujetos a la solución de los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del gobierno federal en México.

931 Pardo, María del Carmen. *"La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?", op. cit.*, p. 208.
932 *Ibídem.*
933 *Ibíd.*, p. 214.

De esta manera, una y otra vez, las crisis económicas y la falta de apoyo político suficiente medraron los potenciales resultados de las reformas administrativas que se planeaban al inicio de los sexenios. Las estrategias de desarrollo administrativo , como las incluidas en e PROMAP, se introdujeron únicamente de manera reactiva. Cabe señalar que auque se hicieron esfuerzos, al menos formales, por dotar de autonomía a la modernización, sin embargo, el contexto político y el económico no propiciaron la consolidación de este objetivo.[934]

### 4.6 La privatización de empresas públicas

El proceso de privatización continuó en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).[935] En este periodo, la desincorporación del sector paraestatal se dio mediante la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de activos.[936]

En el primer semestre de 1995, el presidente Zedillo modificó la Constitución Política, para permitir la participación privada en comunicaciones por satélite, que antes estaba reservada para el Estado, y se aprobó una nueva *Ley de Telecomunicaciones*. En el mismo sentido, se encontraron los ferrocarriles, petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. Lo anterior bajo la misma tesis de privatización: con la venta de paraestatales se elimina una de las principales fuentes del déficit fiscal: se reduce la aceleración en el crecimiento de precios; disminuyen las presiones sobre las tasas de interés, y se fomenta la repatriación de capitales, la inversión extranjera directa y una mejor estructura de la deuda pública.

De esta manera, del 1° de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000, concluyó la privatización de 111 entidades mediante los siguientes procesos: 31 a través de disolución, liquidación y extinción; 40 mediante la enajenación de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal o alguna otra entidad paraestatal; 3 vía transferencia a gobiernos estatales;

934 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 109. "No obstante, cabe destacar que muchas de las iniciativas que no lograron concretarse en esta Administración, como hacer de la transparencia y del combate a la corrupción una política pública cabal, o el establecimiento del *Servicio Profesional de Carrera*, sí sentaron las bases para su posterior desarrollo" (pp. 109-110).
935 Sánchez González, José Juan. *La privatización en México como retracción estatal. Op. cit.*, pp. 279-293.
936 Pérez Ramírez, Rigoberto. *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México*, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS, UNAM, 2004, p. 155.

21 de conformidad a la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* que dejaron de considerarse como tales; y 16 mediante la vía de la fusión.

Durante este periodo –como una gran paradoja– se autorizó la creación de 78 entidades paraestatales: 7 empresas petroquímicas filiales de PEMEX-Petroquímica, constituidas para aumentar la capacidad productiva de la industria petroquímica no básica con la participación del sector privado; 14 se crearon para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas; 52 se establecieron en forma transitoria para facilitar el retiro del sector público en actividades específicas a través de su posterior enajenación; y 5 entidades regularizaron su registro en el sector paraestatal. Cabe destacar que posteriormente, se dieron de baja 32 de las 52 entidades paraestatales que fueron creadas para facilitar su privatización.[937]

Entre el 1° de septiembre de 1999 y el 31 de julio de 2000, concluyeron 32 procesos de desincorporación de entidades paraestatales, 15 mediante operaciones de venta de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal: *Satélites Mexicanos; Grupo Aeroportuario del Pacífico; Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico*; y los aeropuertos de Aguascalientes, El Bajío, Hermosillo, Guadalajara, Manzanillo, Mexicali, Los Mochis, Morelia, La Paz, Puerto Vallarta, San José del Cabo, y Tijuana, todas S.A. de C.V.; 16 a través del proceso de fusión: Distribuidora CONASUPO de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz, El Bajío, Centro, Noroeste, Norte, Pacífico, Sur, Sureste, Metropolitana, Norte-Centro y Peninsular, todas s.a. de c.v.; y una mediante el proceso de disolución y liquidación de *Servicios Portuarios de Manzanillo*, S.A. de C.V.[938]

La concesión de los satélites *Morelos II* y *Solidaridad I* y *II* representó ingresos para el gobierno por 5 mil 300 millones de pesos. Las licitaciones del Ferrocarril del Noroeste y del Pacífico Norte le dejaron ingresos por 16 mil millones de pesos y la *Administración Portuaria Integral* (API), sólo en el caso de la concesión de Acapulco, implicaron ingresos por 480 millones de pesos. Las licitaciones para distribuir gas natural y proveer de energía eléctrica privada sumaron 4 mil millones de pesos.

El total que obtuvo la administración de Zedillo en 1997, por concepto de concesiones y licitaciones de telefonía a larga distancia, distribución de gas natural y energía eléctrica privada, satélites, ferrocarriles y puertos, ascendió a 42 mil millones de pesos, equivalentes a

937 *Ibíd.*, p. 156.
938 Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Sexto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2000, p. 163.

5 mil 300 millones de dólares. Menos de lo que pagó en 1996 por concepto de la deuda pública externa bruta, 7 mil 135 millones de dólares.[939]

De esta manera, el universo de las entidades paraestatales pasó de 248 el 1° de septiembre de 1999, a 219 el 31 de julio de 2000, de las cuales 175 se encuentran vigentes y 44 en proceso de privatización. De estas últimas sobresalen las administraciones portuarias integrales, los servicios aeroportuarios, las instalaciones de almacenamiento agropecuario y la Compañía de Subsistencias Populares, entre otras.

El corolario de las malas políticas instrumentadas en el sector bancario era previsible desde mucho antes, la *privatización bancaria* se convirtió en *desnacionalización*. Los bancos fueron comprados paulatinamente por los grupos del exterior, la banca mexicana quedó en manos de los extranjeros ante la incapacidad de los grupos nacionales de revitalizar y capitalizar al sistema bancario. Hasta los bancos mexicanos más grandes, fueron adquiridos, en parte o en su mayoría, por inversionistas extranjeros. En mayo de 1999, el *Grupo Financiero Santander Central Hispano* adquirió al *Grupo Financiero Serfín*, el tercero en importancia en México, por 1,560 millones de dólares. En marzo de 2000 se formalizó la venta de *Banca Inverlat* al *Scotiabank* (canadiense); *Bancomer* pasó a formar parte del sistema *Banco Bilbao Vizcaya* en junio de 2000 por 2,400 millones de dólares. Mientras que el *Banco Nacional de México* (*Banamex*) fue adquirido por *Citigroup* (*Citibank*) en el primer semestre de 2001 por 12,500 millones de dólares. Previamente, este mismo grupo había adquirido *Banca Confía* en agosto de 1999 por 250 millones de dólares. Con la venta de *Banamex*, cerca del 80% del sistema bancario mexicano quedaba en manos de los extranjeros.[940]

En el sexenio de Zedillo se aceleraron las privatizaciones. De entre ellas, con un impacto social y presupuestal incuantificable, la privatización de la seguridad social. Esta privatización no tenía por objetivo la mayor y más amplia cobertura de las pensiones para la población, sino la transferencia de las cotizaciones de los trabajadores, desde el presupuesto público para el sostenimiento del pago a la población jubilada, hacia los bancos a través de la administración de fondos. El cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual implica que la cotizaciones de los trabajadores en activo, en lugar de ser recaudadas por el sistema de seguridad

939 Pérez Ramírez, Rigoberto. E*l proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global, op. cit.*, p. 157.
940 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 161-162.

social para financiar el pago de las pensiones de los trabajadores jubilados, éstas se depositan en las administradoras de fondos, la mayor parte de ellas propiedad de los bancos extranjeros.[941]

### 4.7 La reforma jurídica

El cambio jurídico en México puede dividirse en el periodo de 30 años en dos partes claramente.[942] La primera comprende de 1970 a 1982. Durante esos años, dos gobiernos federales trataron de responder y de resolver los primeros síntomas de agotamiento, a través del crecimiento de la intervención del Estado y de la deuda pública, así como mediante la modernización parcial de algunos sectores, al mismo tiempo que permitían un nivel muy modesto de apertura política y económica. Esta estrategia fue llevada al extremo cuando llegó el colapso de 1982, bajo la forma de una crisis financiera.

La segunda parte del periodo va de 1983 al año 2000, que es la que más nos interesa analizar porque se devuelve dentro del proceso de reforma del Estado. En este periodo se empezó a aplicar una nueva política económica, al principio de forma tímida y, más tarde, con vigor creciente, en especial a partir de 1992. Esta nueva política se basa en mercados abiertos y en una reducción significativa en la intervención del Estado en la economía. Más o menos en forma contemporánea se inició un proceso de liberalización política, cuya manifestación más visible son elecciones cada vez más competidas.

> Así, por ejemplo, entre 1982 y 1996, se aprobó o se reformó ampliamente casi el 80% de las leyes federales. De igual modo, se creó un marco institucional nuevo y más complejo (tribunales especializados en diversas materias como la electoral y la agraria, ombudsman para los derechos humanos, organismos reguladores autónomos, etcétera). Como consecuencia de la liberalización económica, un sistema jurídico, tradicionalmente cerrado comenzó a abrirse hacia el exterior, mediante contactos crecientes con el derecho internacional, especialmente

941 Correa, Eugenia. *"Reformas económicas, soberanía y poder político", op. cit.*, p. 187.
942 López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor. "La modernización del sistema jurídico (1970-2000)". En Servín, Elisa (coord.). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 351-352.

a través de la ratificación de tratados y convenios en materia de comercio, medio ambiente y derechos humanos.[943]

Las elecciones del 2 de julio de 2000, que pusieron fin a más de 70 años de gobierno nacional de un sólo partido, también representan el fin simbólico de un orden jurídico basado en la autoridad casi indiscutida de un solo hombre.[944] El cambio jurídico fue un proceso de adecuación a las diversas reformas dentro de la reforma del Estado mexicano.

Los cambios cuantitativos muestran la magnitud de las transformaciones en el corpus normativo e institucional en México. Este proyecto que se inició en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y continuó en las presidencias de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), fue diseñado por un grupo relativamente compacto y homogéneo de la élite política y puede sintetizarse en la orientación hacia una economía de mercado (apertura comercial y la inserción de México en el sistema económico mundial), así como en el redimensionamiento del Estado en su tamaño (privatizaciones), funciones (desregulación), estructura del poder (reforma política y judicial), organización territorial (descentralización) y reconocimiento de nuevos actores políticos, especialmente los ciudadanos y sus organizaciones, incluidas las iglesias.

López y Fix-Fierro (2010) señalan que la *Constitución mexicana* tuvo 397 reformas entre 1917 y diciembre de 2000. El número de reformas se incrementó significativamente a partir de 1970. Doscientos cincuenta y ocho de las 397 reformas se aprobaron entre 1970 y diciembre de 2000. Es decir, el 65% del número total de reformas se produjo en ese periodo de 30 años, pero la mayor concentración (46%) corresponde al periodo de 1982-2000.[945]

Un número importante de las reformas entre 1982 y 2000 se refiere al sistema electoral y al reforzamiento de la organización y las atribuciones del *Congreso de la Unión* y del *Poder Judicial de la Federación*. Otras reformas trascendentes tienen que ver con los derechos individuales y sociales y sus medios de protección: el sistema económico, incluyendo el control por el Estado de las áreas "estratégicas", así como las responsabilidades de los servidores públicos.

943 *Ibídem.*
944 *Ibíd.*, p. 353.
945 *Ibídem.*

Si bien el número de reformas a los artículos económicos de la Constitución es relativamente pequeño, tales reformas tienen un impacto significativo.[946]

También se realizaron modificaciones a algunos de los principios supuestamente "intocables" de la Revolución incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y la Iglesia, reforma agraria y propiedad de la tierra). Puede afirmarse que un diseño institucional "nuevo", más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas siguientes a la *Revolución*. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales coexisten dentro de la misma Constitución.

Por lo que se refiere a las leyes federales, de 211 que estaban en vigor en diciembre de 2000, 158 habían sido aprobadas, 29 habían sido reformadas, y 24 no habían sido modificadas en el periodo de 1971 y 2000. En otras palabras: 75% de la legislación federal vigente había "nacido" durante el periodo que se analiza. Si a ello se agregan las 29 leyes reformadas durante el mismo periodo, el resultado final es que el 89% de la legislación vigente a fines de 2000 fue aprobado o modificado en esos 30 años.[947]

De forma más precisa, entre los años de 1991 y 1996 (los últimos tres del gobierno de Carlos Salinas y los primeros del presidente Ernesto Zedillo), se observa un giro en la orientación de las leyes, y una renovación casi completa del marco legislativo, principalmente en los sectores económico, financiero, agrícola, comercial, de servicios y de derechos humanos. Más del 50% de la legislación vigente, fue aprobado o modificado en este periodo de seis años.[948]

### 4.8 La *Reforma del Estado de ruptura* de Ernesto Zedillo

El gobierno del presidente Zedillo puso un empeño especial para evitar una crisis de final del sexenio como las que habían ocurrido en ocasiones anteriores. Las variables macroeconómicas principales evolucionaron satisfactoriamente, el crecimiento del PIB en el 2000 fue de 6.9%, la inflación fue de 8.9%, las finanzas públicas cumplieron eficientemente con la disciplina planteada y el país tendría a su disposición entre los meses de septiembre de 2000 y enero de 2001, 1,500 mdd, como parte del blindaje financiero total de 4,200 mdd que el FMI asignó

946 *Ibíd.*, p. 354.
947 *Ibíd.*, p. 356.
948 *Ibídem.*

a México. Asimismo, las reservas internacionales estaban en 35 mil millones de dólares a fin de año, aunque la inversión extranjera captada en el 2000 fue de tan sólo 10,936 mdd, menos de la mitad de lo ingresado en 1999, cuando llegó a los 22,879 mdd. Estas y otras razones más avalaban el clima de confianza que mantenían el gobierno mexicano y organismos internacionales como el FMI, y sostenían la opinión de que no había riesgo de crisis, por lo menos como la que se vivió en 1994.[949]

Si el sexenio de Zedillo marcó una ruptura tajante con el de su fundador y gran arquitecto del proyecto reformador –Carlos Salinas de Gortari– en varios aspectos prosiguió con dicho proyecto. Por un lado, muchas de las estructuras y programas creados por Salinas quedaron en pie (TLCAN, privatizaciones, acercamiento con el PAN). Y, en general, el rumbo de la política económica prosperó. En cambio, se desvirtuaron los proyectos políticos y sociales que Carlos Salinas tenía en mente. La "sana distancia" con el PRI que preconizó Zedillo estaba muy alejada de la meta que tenían tanto Salinas como el propio Colosio: renovar al PRI "construyendo un nuevo poder popular para fines de siglo".[950]

En México existe un estado de leyes, no un *Estado de Derecho*. En el sexenio de Zedillo se comenzó a utilizar el concepto de *Estado de Derecho*. Implica una desmedida pretensión: que todo el ámbito estatal se encuentre presidido por normas jurídicas, que el poder estatal, así como la actividad desarrollada por éste, se ajusten a prescripciones legales. En el caso de México, algunos casos que vulneran la normatividad jurídica y los delitos pasan inadvertidos a la justicia porque los autores escapan a la acción de ésta, los hombres de leyes están convencidos del reinado del derecho y de su capacidad para conformar las relaciones sociales.[951]

Con mucha frecuencia Zedillo declaró que estaba comprometido a observar rigurosamente la ley y que su presidencia no rebasaría nunca los límites impuestos por la Constitución. Ni la insistencia ni menos aún los momentos en que expresó esa idea fueron obras del azar. En realidad, su autoridad como presidente se vio seriamente cuestionada durante toda su administración. Desde principios de su gobierno y prácticamente hasta su fin, Zedillo fue severamente criticado por su falta de voluntad y determinación, no sólo para intervenir políticamente sino para aplicar la misma ley que decía respetar.

949 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 168-169.
950 Rousseau, Isabelle. *"Las nuevas élites y su proyecto modernizador", op. cit.*, p. 290.
951 Góngora Pimentel, Genaro David. "El Estado de Derecho en México". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM, 2012, p. 61.

Hacia diciembre de ese primer año, el 69% de los entrevistados en una de las pocas encuestas que se aplicó sistemáticamente a lo largo de toda su administración, decía no confiar en el presidente y el promedio de calificación de su desempeño apenas alcanzaba el 5.2%. Es verdad que diciembre de 1994 y los 12 de 1995 fueron meses de continuos problemas (el enfrentamiento con el gobernador Madrazo, la crisis económica de diciembre, el conflicto con el ex presidente Salinas por la encarcelación de su hermano Raúl) que encontraron a un presidente inexperto, pero en los años siguientes volvería a encarar crisis políticas.[952]

Al presentar su último informe de gobierno, Zedillo reiteró que se propuso "ejercer una presidencia democrática y republicana, rigurosamente atenida a (...) la Constitución y las leyes", para lo cual renunció a "utilizar todo poder extraconstitucional antes asociado con la presidencia". La idea puede completarse con una declaración de 1997, cuando señaló que quienes criticaban su falta de autoridad "están tratando de decir que el presidente no asume el protagonismo de otros tiempos". Dicho en otras palabras, una intervención que no se ciñera ni explicara por las atribuciones legales era una manifestación de autoritarismo.[953]

El resultado de esta equívoca convicción fue la debilidad y las vacilaciones en el ejercicio de esa "presidencia democrática". Al igual que ocurriera con el PRI, del que se alejaba o acercaba según lo requirieran sus programas de gobierno, intervino a discreción para conseguir algunos resultados políticos o se protegió en la Constitución para dejar correr otros problemas que podrían afectar su imagen democrática.[954]

> (...) la inexperiencia política de Zedillo, su denodado esfuerzo para tomar distancia respecto de Salinas, su manifiesto desagrado en relación con el PRI y los políticos, así como su temor a usar las facultades institucionales de la presidencia, lo llevaron al formalismo legal y a la manifiesta ineficiencia para resolver conflictos y, por encima de todo, para desarrollar una conducta racional y objetiva en su administración. El apego jurídico fue más bien una manera de justificar la debilidad de un mandatario y su falta de objetivos.[955]

952 Hernández Rodríguez, Rogelio. *"Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", op. cit.*, pp. 61-62.
953 *Ibíd.*, p. 61.
954 *Ibíd.*, p. 62.
955 *Ibíd.*, p. 68.

En el caso de la presidencia de Zedillo la evaluación, a largo plazo, parece favorecerlo como un hábil y juicioso mandatario que condujo al país a la democracia y la modernidad. Entre sus indiscutibles logros pueden contarse la exitosa reforma electoral que, sin detenerse en algunos errores de diseño, dotó al IFE de la credibilidad e imparcialidad que serían decisivas para abrir la puerta a la alternancia; la voluntaria renuncia a nombrar al *Procurador General de la República*, que desde 1995 es designado por la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo (con lo cual el presidente perdió una facultad directa y se permitió que el Congreso tomara parte en la designación de al menos un miembro del gabinete); y la iniciativa, también de 1995, con la que Zedillo promovió la reforma del *Poder Judicial* para que sea el *Consejo de la Judicatura*, y ya no la *Suprema Corte de Justicia*, el órgano rector que designe a los ministros de circuito y de distrito. Decisiones con las que se liberalizaron algunas instituciones y se rompieron diversos condicionamientos que, directa o indirectamente, aumentaban el poder discrecional del presidente.

Sin embargo, estos aciertos no disipan las diversas sospechas que un recuento detallado de los hechos de su administración deja en relación con su real compromiso y, sobretodo, con la claridad de su proyecto y la voluntad para llevarlo a cabo. En realidad, su presidencia estuvo preñada de vacilaciones, de renuncias a la agenda de su gobierno y en especial del deseo, de alcanzar la alternancia como fin democrático, tratando de mostrarse ajeno al priismo como régimen político y al salinismo como forma de gobierno. Aunque parecían iguales, uno y otros objetivos son distintos. La alternancia no resultó de la voluntad presidencial sino que fue el punto de llegada de un largo proceso de cambio que abrió paulatinamente el poco flexible sistema político. Pero también fue resultado de la descomposición de algunas instituciones del sistema, de su élite tradicional y, paradójicamente, de la tecnocracia que la desplazó.[956]

En términos de crecimiento, los últimos veinte años desmerecen frente a los resultados del modelo anterior de política económica. Entre 1950 y 1980 el producto se expandió a una tasa media anual de 6.5% y el ingreso por habitante a 3%. Las cifras comparables de los dos siguientes decenios apenas son 2%, con estancamiento del producto per cápita. El tamaño de la economía mexicana en 2000 es 1.5 veces del que tenía en 1980. Esa cifra palidece con la de China, 6.7 veces; la de Tailandia, 3.2 veces; la de Corea, 3.1 veces; la de Chile, 3.0 veces; la de Vietnam, 2.7 veces; y la de los Estados Unidos, dos veces.[957]

956 *Ibíd.*, p. 69.
957 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana, op. cit.*, pp. 59-60.

Las diferentes generaciones de reformas económicas han socavado, reducido, encogido casi hasta la extinción a la economía pública, a las instituciones de bienestar social, a las redes de servicios públicos. Es decir, a todo aquello que había hecho posible la soberanía económica y que era parte del soporte del Estado soberano y de la democracia restringida y funcional. En términos de las transformaciones económicas acaecidas en los últimos 30 años, México es hoy una economía subsidiaria. Frente a ello, es evidente que una reforma del Estado tiene que considerar recuperar todo o parte de la soberanía cedida. Un proyecto de desarrollo arropado, inserto en un proyecto de nación. En ello, es necesario enfatizar la necesidad de retener la mayor parte de la riqueza y el patrimonio de la nación. Lo que implica: inversión, ahorro y tributación principalmente en el mercado interno.[958]

En 1982, la economía mexicana se encontraba al borde del colapso. Al *Estado mexicano* se le habían agotado las reservas y el gobierno parecía haber perdido no sólo las riendas de la economía, sino también el control sobre sí mismo. Diez años más tarde la situación era radicalmente distinta. Hacia 1992, la economía mexicana contaba ya con un nuevo perfil institucional y el gobierno parecía haber recuperado a plenitud su capacidad de gestión, dirección y maniobra. Al calor de la crisis se habían producido reformas difíciles de imaginar apenas unos años atrás. Se habían reducido y redefinido las funciones económicas del gobierno y se habían saneado y fortalecido las finanzas públicas. De una economía cerrada se había pasado a una economía abierta. Lo más sorprendente, sin embargo, es que todos estos cambios se dicen sin vulnerar en el camino ni la estabilidad ni la continuidad del régimen.[959]

El saldo político de casi diez años de reforma económica es, con todo, un saldo ambiguo. Se ha fortalecido el Estado y la capacidad de gestión y dirección del gobierno.[960] Han crecido los partidos de oposición y aumentado la importancia y competitividad de los procesos electorales. Al mismo tiempo, sin embargo, se han acumulado tensiones crecientes en la estructura básica del sistema político. Los mecanismos tradicionales para la reproducción del consenso entre las élites políticas se han ido haciendo cada vez más incompatibles con las exigencias de la racionalidad administrativa. Los viejos sistemas de relación clientelar tanto sectorial como regional se han resquebrajado y los esfuerzos por construir nuevas mediaciones entre gobierno y grupos

958 Correa, Eugenia. *"Reformas económicas, soberanía y poder político", op. cit.*, p. 193.
959 Heredia, Blanca. *"Estructura política y reforma económica: el caso de México", op. cit.*, p. 175.
960 *Ibíd.*, p. 176.

sociales –PRONASOL– aún no se han consolidado. Los partidos políticos, a pesar de su creciente visibilidad e importancia, siguen siendo endebles y los avances hacia formas de interacción política, organizadas en torno a identidades ciudadanas, han evolucionado de manera muy desigual y fragmentaria. En síntesis, las formas de gobierno tradicionales han venido perdiendo eficacia, sin que, hasta el momento, hayan surgido esquemas alternativos de acceso, reparto y ejercicio del poder político que efectivamente parezcan viables.

Entre 1977 y 1997 México vivió un cambio político de enormes dimensiones. Pasó de un sistema de "partido hegemónico" a un sistema de partidos plural y equilibrado, de elecciones sin competencia a elecciones competitivas, de un mundo de la representación política monocolor a la colonización de las instituciones representativas por una abigarrada diversidad partidista, y de una división de poderes auténtica. México fue capaz de construir un germinal sistema democrático y dejar atrás la fórmula autoritaria de organización política.[961]

En 1977 el presidente de la República, todos los gobernadores, todos los senadores y el 82% de los diputados eran del PRI. Treinta y tres años después el presidente y su partido (el PAN) no tienen mayoría absoluta, ni en la cámara de diputados ni en la de senadores, mientras los estados de la República son gobernados por el PRI, el PAN, el PRD y gobiernos de coalición entre los dos últimos. En México, que contaba con una Constitución democrática hacían falta dos piezas fundamentales para que el diseño institucional se hiciera realidad: un auténtico sistema de partidos y una fórmula electoral capaz de dar garantías de imparcialidad y equidad a la contienda.[962]

Para algunos analistas México se quedó a la mitad del camino entre el *Tercer* y el *Primer Mundo*. Las reformas económicas orientadas al mercado vinieron acompañadas por mayores disparidades en la distribución del ingreso y por el surgimiento de una economía cada vez más segmentada y de una sociedad dividida. México en el umbral del siglo XXI es un país de contrastes que transita por un periodo de cambio acelerado, con una economía abierta, una sociedad desigual y una democracia institucionalmente frágil que enfrenta serios problemas de estabilidad y gobernabilidad. El principal desafío de México en las siguientes décadas será revisar el pensamiento neoliberal que dominó la estrategia de desarrollo en las décadas de 1980 y 1990, a fin de avanzar hacia un nuevo ciclo de

961 Woldenberg, José. "El desencanto con la incipiente democracia". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 269.
962 *Ibídem*.

reformas de segunda generación, orientadas a revertir los desajustes económicos y sociales generados por las reformas estructurales de "primera generación".[963]

> (...) se sostiene que las respuestas políticas y los esfuerzos gubernamentales de adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorios. Mientras que, por una parte, la élite política reconoció rápidamente las consecuencias de la globalización económica al emprender una activa política de apertura de mercados, de integración regional y de liberalización comercial, por otra, mostró fuertes resistencias a adaptarse a los nuevos condicionantes políticos y sociales de la globalización, como son el surgimiento de redes transnacionales de actores no gubernamentales y el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y supervisión internacional en materia de democracia y derechos humanos.[964]

Existió un carácter del proceso de liberalización en México y las crisis de credibilidad inherentes al régimen político en transición. El ritmo distinto de la liberalización económica y política del país, esto es, la diferencia entre la rapidez de la reforma económica y la lentitud de la apertura del régimen político posrevolucionario, llevó a que los dirigentes políticos mexicanos intentaran alcanzar dos metas incompatibles: la incorporación del país a la economía internacional; y el aislamiento del ámbito político interno de las presiones externas.

En el ámbito bilateral y regional, México firmó una serie de tratados de libre comercio con Chile (1991, 1999), los Estados Unidos y Canadá (1994), Bolivia (1995), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (G-3, 1995), Nicaragua (1988), Israel (2000), la Unión Europea (2000) y el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala, 2001). El gobierno mexicano al final de la administración de Zedillo se encontraba en negociaciones de libre comercio con Belice, Ecuador, Perú, Panamá, Trinidad y Tobago y, más recientemente con Brasil.[965]

El cambio en la economía había sido notable. En tan sólo 16 años, entre 1980 y 1996, la participación del comercio exterior en el *Producto Interno Bruto* (PIB) se triplicó. Habiendo iniciado con 11 y 13% del PIB en 1980, las exportaciones y las importaciones se elevaron a 30.9 y 30%, respectivamente, en 1996. Para el año 2000, casi una tercera parte

963 González González, Guadalupe. *"Política exterior de México en la globalización", op. cit.,* pp. 620-621.
964 *Ibíd.*, p. 621.
965 *Ibíd.*, p. 645.

del producto nacional proviene del comercio exterior. Una segunda consecuencia de la apertura comercial exterior del país es la concentración del intercambio con los Estados Unidos. Mientras que en 1970, 57% de las exportaciones mexicanas fueron destinadas al mercado estadounidense, en 1996 éstas se incrementaron a 83.4%. Con base en estas cifras, es claro que México se incorporó al proceso de globalización en condiciones asimétricas, sobre todo a través de la llamada "puerta de Norteamérica".[966]

Dentro de los saldos del sexenio, tampoco se modificó la *Ley Federal del Trabajo* durante el sexenio de Zedillo, pese a que el proyecto económico liberal y el TLCAN ya se habían establecido, y a que ese cambio hubiera sido congruente con su política más ortodoxa. Parecía que el control que permitiría la LFT era compatible con la libertad de mercado.[967] Un paso fundamental de la recomposición sindical se dio en el sexenio de Zedillo, cuando se creó la *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT), a partir de las reuniones de un número importante de sindicatos en el Foro *El sindicalismo ante la Crisis y la Nación*, convocado por el SME, el SNTE y la *Confederación Obrera Revolucionaria*. A la segunda reunión del Foro, en octubre de 1995, se sumó el *Sindicato de Telefonistas* y el *Sindicato del IMSS*. A partir del tercer Foro, en febrero de 1996, los sindicatos participantes adoptaron posiciones cada vez más críticas ante la política económica y ante las reformas en cursos en el sistema de seguridad social, que eventualmente desembocaron en la individualización de los fondos de pensiones. La UNT se crea el 28 de noviembre de 1997, con una dirección tripartita de sus principales sindicatos: el STRM, el *Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social* (SNTSS) y el *Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México*. El SNTE y el SME se quedan en el *Congreso del Trabajo*.[968]

Después de casi 20 años de reformas estructurales y políticas económicas neoliberales en México, se tiene un país con un crecimiento económico menor al de los cuarenta años anteriores y con un sector externo que cada vez demanda más recursos internos para mantener la deuda y los déficit de la balanza de pagos. Según el *Banco Mundial* y la *Cepal*, la pobreza y la distribución del ingreso están peor que en la década de 1980 y el país se encuentra entre los más desiguales en el mundo, no obstante el relativo mejoramiento económico experimentado por México después de la crisis de 1994.[969]

966 *Ibídem*, p. 645.
967 Bizberg, Ilán. *"El sindicalismo en el fin del régimen", op. cit.*, p. 228.
968 *Ibíd.*, pp. 231-232.
969 González Gómez, Marco Antonio. La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit., p. 168.

La estrategia de saneamiento de las finanzas públicas, una de las prédicas centrales del neoliberalismo, ha mermado, en vez de acrecentar las facultades del Estado para dirigir y promover el bienestar general a través de una administración eficiente de los recursos públicos. El constreñimiento del gasto estatal ha ido acompañado, por un lado, de una reducción en rubros que le dan viabilidad al país, y por otro, de un aumento del gasto en aspectos improductivos, tendencias que se sitúan en un contexto en el que el Estado ha sido incapaz de realizar una reforma fiscal que le procure mayores ingresos y una ampliación de la recaudación fiscal.[970]

Si México aspira a ser en el siglo XXI una sociedad democrática, deberá generar un nuevo tipo de política en términos del gasto del presupuesto federal, en el que se haga prioritario el apoyo del Estado a los sectores de extrema pobreza, a los campesinos, a las micro, pequeñas y medianas industrias, como parte de un programa integral de apoyo a los sectores ligados al mercado interno. No es posible lograr un cambio real si se sigue trabajando con las mismas prioridades y líneas políticas del pasado; aunque gobierne un partido diferente, no se obtienen resultados diferentes mezclando los mismos viejos elementos.

La frase del presidente Zedillo durante su campaña: *Bienestar para tu familia*, ilustra fehacientemente el fracaso de la política económica neoliberal.[971] Reformas trascendentales como el combate a la pobreza, la elevación del nivel educativo de los mexicanos, la integración y articulación de los sectores productivos que eleven la productividad y, por ende, la competitividad de la sociedad mexicana en el mercado mundial, el fomento al desarrollo de una ciencia y una tecnología propias que coadyuven de manera efectiva en la solución de los problemas nacionales, la integración de los pueblos indígenas al desarrollo general al país, la consolidación de la transición democrática. La *reforma del Estado* y la prevalencia del *Estado de Derecho*, la lucha contra la corrupción, la reforma fiscal, son algunos de los temas impostergables por realizar, los cuales en su mayoría han recibido poca atención comparados con los ejes de la reforma estructural.

En suma, gobernó al igual que su antecesor, con rigor en la economía pero sin claridad en la política. En la política se condujo no por convicciones sino por definiciones basadas en su experiencia inmediata, que no tenía muchas bases. Al final, actuó como un presidente contenido, que renunció a sus facultades institucionales para no ser acusado de arbitrario, pero que no pudo resolver los serios problemas que se presentaron durante su administración, ni tampoco renovar la élite de la cual surgió.

970 *Ibíd.*, pp. 159-160.
971 *Ibíd.*, p. 171.

## Tercera Parte: De la Reforma del Estado a la estrategia del cambio

Resulta imposible explicar lo que somos y pensamos, sin revisar seriamente la base material sobre la cual se ha erigido la sociedad mexicana como parte del proceso de la Reforma del Estado. En términos reales, el crecimiento del *Producto Interno Bruto* (PIB) fue de 1.6% anual en promedio entre 2000 y 2010 (incluidos ya los efectos de la crisis financiera mundial). Aun y con la tasa de 3.9% en 2011, el crecimiento per cápita en los últimos 11 años, se acerca al 0.3% anual en promedio, es decir, un estancamiento neto durante lo que se lleva del siglo XXI.[972]

Algunos argumentan que es responsabilidad del gobierno en el poder (PAN), pero parece que el problema es más profundo y viene de más lejos: durante el periodo de 1990-2000, los mismos datos son: 2.5% para el crecimiento promedio anual y de 0.9% para el producto por persona, ninguna diferencia sustancial con el decenio que luego vendría. Pero el estancamiento es incluso anterior: los años de 1980 vieron crecer el producto promedio anual en 0.4%, mientras que el PIB per cápita no sólo no avanzó sino que retrocedió a tasas de -1.8% al año.[973]

En forma sintética, la década de 1980 son los años en que llegaron a tientas las reformas liberalizadoras con su ambición de insertar a México en la globalización. En la década de 1990 son los años de la excitación reformista, el momento en que cuajaron la mayor cantidad de cambios estructurales y de mayor envergadura como el TLCAN entre otros. Por último, el primer decenio del siglo XXI, ha sido la fase en que la liberalización se hizo burocracia e inercia, el decenio consagrado a la estabilidad macroeconómica. Los tres últimos decenios son los más decepcionantes desde el punto de vista del desarrollo económico en México.[974]

972 Becerra, Ricardo. "Los últimos treinta años". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 8.
973 *Ibídem*.
974 *Ibíd*., p. 9.

Con la llegada de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y el *Partido Acción Nacional* a la presidencia, las expectativas de un cambio de fondo en casi todos los órdenes de la estructura estatal fueron muy elevadas, ya que se consideraba que se trataba de un momento oportuno para emprender transformaciones que el PRI se resistió a llevar a cabo durante sus últimos periodos de gobierno. Una vez que Vicente Fox tomó poesesión del cargo, enfrentó dificultades para conducir la *Reforma del Estado* debido a que durante todo su sexenio gobernó sin mayoría en el Poder Legislativo y mantuvo un constante enfrentamiento con la Cámara de Diputados. Las pocas reformas significativas de su gobierno fueron en materia indígena (como producto de la movilización zapatista al inicio de su mandato), fiscal y educativa, además de que creó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información* y el *Servicio Profesional de Carrera* en la administración pública federal. Sin embargo, el alcance de estas reformas fue muy limitado, de acuerdo con las expectativas que había generado el primer gobierno de alternancia política.[975]

En materia de administración pública, durante los gobiernos de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), la reforma administrativa orientada a resultados, a la transparencia y la rendición de cuentas adquirió notable importancia, sobre todo en el contexto de transformación política que se asoció al final del dominio del PRI en el poder ejecutivo. Sin embargo, los problemas de las décadas anteriores, como son la falta de apoyo político, la división del liderazgo institucional, entre otros, no dejaron de hacer mella en el resultado final de las reformas.[976] Todavía más, hacia el final de la década, la compleja situación de la economía internacional impuso retos al proyect de mejora administrativa que no siempre pudieron sortearse con éxito y que terminaron por fragmentar los fuerzos en esa materia.

En esta tercera parte, se describen los intentos fallidos para llevar a cabo una *Reforma del Estado*, como fueron la *Comisión para el Estudio de la Reforma del Estado* (2000) y la *Ley para la Reforma del Estado* (2006) en los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). En la alternancia política se esperaba una mayor profundización en las reformas estructurales dentro de la *Reforma del Estado*, pero estas transformaciones no llegaron a consolidarse en parte por la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En la alternancia política los resultados, primero, mostraron falta de capacidad política para negociar y consensar las reformas pendientes, y segundo, intentar transformar a la

975 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 244.
976 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 110-111.

*Reforma de Estado* por la idea del *Cambio*. Tercero, con fuentes oficiales y con estudios especializados, los resultados de doce años de *alternancia política* muestran los contrastes alcanzados, los pendientes y las reformas estructurales de segunda y tercera generación que deberá realizarse en el siguiente gobierno. Esta parte realiza una revisión de dos presidencias de*alternancia política*, con sus resultados y retos a superar.

## Capítulo v | La *Reforma del Estado* en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

La fuerza que finalmente impulsó el cambio electoral mexicano entre 1997 y 2000, y puso fin al presidencialismo, no llevó al país a las alturas que se requerían para cortar con su pesado y singular pasado. El pri, aunque derrotado, permaneció como una gran fuerza en el Congreso y en la mayoría de los estados de la Federación. La oposición democrática, de tiempo atrás dividida en dos campos –la derecha encabezada por el *Partido Acción Nacional* (pan) y la izquierda por el *Partido de la Revolución Democrática* (prd)– no pudo llegar a un acuerdo en lo fundamental: construir los cimientos de la institucionalidad democrática para superar de manera definitiva el pasado.[977]

Con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, el país vislumbró la posibilidad de un cambio real en los más altos niveles de la política nacional, cambio que nunca llegó, provocando una enorme decepción entre amplias capas de la población. Desde un principio de la nueva administración se percibieron señales que no eran los mejores augurios para que el nuevo estableciera su sello distintivo. La designación del gabinete apuntaba más hacia la continuidad del modelo neoliberal y de las antiguas formas de administración priista que hacia un cambio en la forma de gobernar, los hechos posteriores confirmaron la vocación continuista y conservadora de la administración foxista. Durante su sexenio el gobierno de Fox exhibió una evidente falta de oficio político y administrativo.[978]

977 Meyer, Lorenzo. "¿Es posible la Reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, p. 166.
978 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006).* México, Ediciones Quinto Sol, 2009, p. 173.

Al finalizar el 2000, empezó a funcionar en México una presidencia llena de legitimidad pero muy acotada en sus poderes formales por un Congreso dividido. En efecto, en la Cámara de Diputados el PAN obtuvo 46 curules, y el PRI retuvo 60. En tales condiciones y con una falta de acuerdo con el PRD, resultó imposible que se materializara la propuesta lanzada por Vicente Fox el 5 de febrero de 2001: "refundar la República" mediante la promulgación de una nueva Constitución que sirviera no sólo de marco al nuevo contexto democrático de pluralidad política, sino para marcar el fin de una época histórica y el inicio de otra.[979]

En México el cambio de régimen no pudo ir acompañado por una nueva Constitución, así que se empezó a explotar una nueva vía: la de la *Reforma del Estado*. A falta de un Congreso Constituyente, Porfirio Muñoz Ledo, se colocó él mismo como la punta de lanza de un esfuerzo político e intelectual por poner al día a la vieja Constitución. Ésta había surgido no de la voluntad popular expresada en las urnas, sino del campo de batalla, y a lo largo de los años sufrió más de cuatro centenares de modificaciones para hacerla, sexenio tras sexenio, un "traje a la medida". Obviamente, lo ideal era una nueva Constitución que acompañara y consolidara la modernización política, pero lo realista era una *Reforma del Estado*.[980] A Muñoz Ledo no le faltaron ideas ni energía para dar forma a la agenda de la Reforma del Estado, pero al final le falló el apoyo político del presidente Vicente Fox. Para Meyer (2010) después de esta falta de soporte, la idea de una Reforma del Estado no pasó de ser una propuesta, más o menos discutida por políticos y académicos en el ámbito de lo teórico, pero sin la posibilidad de formar parte del reino de lo real.[981]

La alternancia pacífica y ordenada en la presidencia de la República en el año 2000 fue posible porque la transición democrática estaba concluida. Al iniciarse el año 2000 el PAN gobernaba siete estados de la República, el PRI 21 y el PRD cuatro. De las 32 capitales de los estados –incluyendo al D.F.– 14 eran gobernadas por el PRD. Para ese año, México estaba muy lejos de aquel país casi monopartidista y carente de competencia electoral.[982]

979 Meyer, Lorenzo. *"¿Es posible la Reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?" op. cit.*, pp. 166-167.
980 *Ibíd.*, p. 167. El resaltado es mío.
981 *Ibíd.*, p. 168.
982 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México.* México, COLMEX, 2012, p. 123. En 1977 solo cuatro municipios eran gobernados por la oposición y en 1988 esa cifra se había elevado a 39, antes del 2 de julio de 2000 eran 583 los ayuntamientos encabezados por partidos diferentes al PRI. Y si en 1977 el PRI tenía mayoría calificada de votos en los 31 congresos locales, en 2000 esa situación sólo se presentaba en uno.

El hecho de que en el 2000 se produjera una alternancia en el poder presidencial que abría las puertas a políticas alternativas, no habilitó al nuevo gobierno con la fuerza necesaria para impulsar por sí mismo los cambios que el país requería, aunque sí lo dotó de una legitimidad enorme para promoverlos. En rigor, la alternancia cerraba un ciclo y, a la vez, reabría otro: el de la discusión sobre la calidad de la democracia mexicana, replanteada ahora en clave política pero también social.[983]

La idea del cambio, promovida como consigna de campaña y luego como señal de identidad del gobierno de Vicente Fox, fue adoptada para marcar las distancias respecto del viejo y anquilosado régimen priista, cuya derrota en las elecciones del año 2000 representó un hecho de enorme significación: la alternancia apareció como el corolario de esa larga y, a veces, turbulenta historia que expresó los anhelos de renovación democrática de una sociedad compleja, plural y secularizada con pretensiones de ser menos desigual e inequitativa.[984]

Durante la administración de Vicente Fox, muchos males antiguos en vez de desaparecer, se exacerbaron, la corrupción, la inseguridad debida al crecimiento del hampa, sobre todo de los narcotraficantes, la falta de aplicación del *Estado de Derecho*, el alto desempleo y pobre creación de empleo, los altos niveles de pobreza, un bajísimo crecimiento económico, empeoramiento de las finanzas estatales y la enorme migración por carencia de oportunidades, no pudieron ser ocultados por los logros parciales de estabilidad de las variables macroeconómicas obtenidas por el gobierno foxista. El final del gobierno de Fox estuvo marcado por graves conflictos sociales como el caso de Atenco, el largo y violento choque con la *Asociación Popular de los Pueblos de Oaxaca* (APPO), los problemas laborales en la mina de *Pasta de Conchos* en Coahuila y en la siderúrgica *Lázaro Cárdenas*, las *Truchas*, en Michoacán, entre los más problemáticos.[985]

En este capítulo se analiza a la *Reforma del Estado* en el gobierno de Vicente Fox Quesada, a partir de la propuesta de creación de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado* encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, para después revisar la reforma económica, la reforma política en el contexto de la alternancia política, la reforma social con la estrategia Contigo, la reforma administrativa –*Modelo de Innovación Gubernamental*, la *Agenda de Buen Gobierno*, la

983 Zamitiz Gamboa, Héctor. "Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 10.
984 *Ibíd*., pp. 10-11.
985 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit*., p. 174.

*Ley de Acceso a la Información* y la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*– la privatización de empresas públicas, así como los cambios en la seguridad pública, para concluir con un balance preliminar en el que se sostiene que Fox no avanzó en las reformas estructurales de segunda y tercera generación faltantes, en una coyuntura histórica que desaprovechó.

### 5.1 *Comisión de estudios para la Reforma del Estado*

A partir de septiembre de 2000, se reunió la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, que había sido instalada el anterior 21 de agosto de 2000 por el entonces presidente electo Vicente Fox. Esta Comisión fue coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, se formaron seis mesas de trabajo, subdivididas en cinco temas cada una, y participaron 167 ponentes.[986] En la presentación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Vicente Fox señalaba:

> Por esto agradezco la presencia de todas y de todos ustedes en este acto con el que se inician formalmente los trabajos de la Mesa de Estudios para la Reforma del Estado que abrirá un espacio de reflexión en torno a los diversos temas que conforman la agenda de este asunto fundamental para la transición mexicana. Sabemos que aunque todavía persiste alguna controversia en las definiciones conceptuales de la Reforma del Estado, lo que no está en duda es el lugar central que ocupa en la modernización política de las sociedades contemporáneas.[987]

En su momento, el propio Porfirio Muñoz (2009) destacaba de manera muy clara los temas más relevantes a discutir en el seno de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*:

> Hay una gran coincidencia en que un tema central es la profundización del federalismo y soluciones al gran tema del federalismo fiscal, una devolución de facultades originales al municipio, abordar con toda claridad y nitidez el tema de las autonomías étnicas, culturales y territoriales, abordar todos aquellos asuntos pendientes de la reforma electoral, del sistema

986 Muñoz Ledo, Porfirio (coord.). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.* Conclusiones y propuestas. México, UNAM, 2004.
987 Fox Quesada, Vicente. "Discurso de Vicente Fox en la instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político.* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 347.

representativo, de la democracia directa y semidirecta, de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de la ciudadanización de los órganos del poder público, de los órganos del poder público autónomo, de la democratización de la comunicación social y algunos elementos fundamentales para el futuro, como son aquellos que tienen que ver con la inserción de México en el mundo de la globalidad, las bases de las relaciones exteriores del país y de la suscripción de acuerdos y tratados con otras naciones.[988]

Para Muñoz (2009) la transición democrática tiene que encontrar los caminos de su propia gobernabilidad, y que esa gobernabilidad en una sociedad democrática se llama *Reforma del Estado*. No son lo mismo los acuerdos políticos que conducen a una transición que tienen que ver con las expectativas de los partidos, con las resistencias del poder y con la viabilidad del cambio, que los acuerdos que los mexicanos tenemos que concertar para largo plazo no habiendo ya intereses de grupo, de partido o de facción, sino los grandes intereses de la nación.[989]

En las conclusiones de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, el entonces Presidente Vicente Fox, destacaba que: "Habremos además de mantenernos abiertos a la creación de nuevos derechos y a las reformas institucionales que las garanticen. La diferencia entre el pasado y el futuro es justamente la vigencia del Estado de México".[990] A pesar de estos pronunciamientos Fox, no puso en marcha las conclusiones de esta Reforma y dejó pasar una oportunidad histórica en el proceso de reforma de Estado. En las conclusiones de la Comisión, Muñoz Ledo (2009) afirmaba: "Hemos cumplido una destacada encomienda. Fue nuestro empeño recoger y decantar el estado de la discusión sobre la *Reforma del Estado mexicano*. (...)

988 Muñoz Ledo, Porfirio. "Discurso de Muñoz Ledo, Porfirio en la instalación de la Comisión para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 351.
989 *Ibíd.*, p. 352.
990 Fox Quesada, Vicente. "Discurso de Vicente Fox Quesada en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 355. Decía Fox: "Una Reforma del Estado no se contempla de una vez y para siempre; demanda empeño y renovación constantes; supone sobre todo el desarrollo de una sociedad democrática y participativa, y de una clase dirigente que se coloque por encima de toda pequeñez e intolerancia".

Demostramos al final del camino que los acuerdos sobre el rediseño de los objetivos y las instituciones nacionales son posibles entre mexicanos de buena voluntad".[991]

Dicho ejercicio no prosperó debido a que el presidente Fox, designó a Muñoz Ledo como embajador de México ante la Unión Europea, con lo cual dio a entender que realmente no suscribía la labor de esta Comisión, la que él había aceptado, ni tenía la confianza en el coordinador de la misma.[992] Después de esta coyuntura histórica, el tema de la *Reforma del Estado* fue cambiado por la idea de *Cambio*, sin quedar claros los alcances de esta categoría.

### 5.2 *Reforma económica*: estabilidad económica y liberalización

Aunque en el año 2000 los principales indicadores macroeconómicos mostraban una evolución favorable, existía un clima de incertidumbre entre inversionistas y trabajadores sobre la respuesta de la economía mexicana frente a una transición inédita. La vulnerabilidad siempre presente de las finanzas públicas reforzaba los temores respecto de la evolución de la economía nacional. Una fuerte preocupación adicional, entre 1999 y la primera parte de 2000, fue la *desaceleración económica* que comenzó a sentirse en el verano de ese año como consecuencia de la fase recesiva que enfrentó la economía mundial que, como pocas ocasiones en los últimos 50 años, interrumpió simultáneamente el crecimiento de los tres grandes motores económicos globales: Europa, Norteamérica y el este de Asia.[993]

En el proyecto económico de Fox se planteaban como objetivos principales alcanzar un crecimiento económico de 7%, con una inflación de 5% (se hablaba de llegar en tres años a 3% de inflación), se buscaba también un equilibrio económico con superávit fiscal y financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con inversión extranjera, la cual desde su perspectiva podía llegar a 20 mil millones de dólares anuales. Efectivamente, algunos de esos objetivos

991 Muñoz Ledo, Porfirio. "Discurso de Porfirio Muñoz Ledo, en la presentación de las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio* político. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 359.

992 Carpizo, Jorge. "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas". En Valero, Ricardo (coord.). 2010: *Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 131.

993 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio. México, FCE, 2005, p. 39.

se lograron más o menos como estaba previsto. La inflación fue de 4.4% en 2001 y en 2006 fue de 4.05%, con ligeras variaciones entre estos años, el índice más alto fue de 5.7% en el 2002, es decir, la inflación se pudo mantener dentro de márgenes bajos y aceptables. Las finanzas públicas en el campo del gasto, mantuvieron también la disciplina, aunque no se logró llegar a un superávit fiscal, a pesar de haber contado con enormes entradas de capital por concepto de ingresos petroleros y remesas de migrantes, pero en otros rubros como el de la deuda estatal global, los resultados fueron gravísimos debido al aumento desmedido de ésta.[994]

Durante 2001, el gobierno de Vicente Fox puso en marcha la reestructuración más grande de la historia del sistema financiero. La reforma jugó un papel importante en el desarrollo de los distintos intermediarios y de los nuevos instrumentos financieros, lo que permitió acrecentar el ahorro y su canalización a las actividades productivas. La reforma financiera, uno de los logros más importantes, estuvo constituida por un conjunto de cambios legales y regulatorios, cuyos principales objetivos habían sido incrementar la proporción de ahorro interno canalizado a través del sistema financiero, promover el ahorro popular, fortalecer las estructuras de gobierno corporativo de las instituciones financieras y emisoras públicas a fin de mejorar su competitividad y reducir riesgos, así como reforzar la supervisión y regulación del sistema financiero.995 En 2001 el déficit de las finanzas públicas (como porcentaje del PIB) fue de -0.7 y en 2006 se obtuvo un superávit de 0.1. En lo tocante a la paridad del peso respecto al dólar si bien es cierto que no hubo una devaluación abrupta como en transiciones sexenales anteriores, esto no quiere decir que el peso no se haya devaluado, ya que a fines de 2001 la paridad estaba en 9.1 pesos por dólar y a finales de 2006, se situaba en 10.88.[996]

Si bien en los años recientes el crecimiento de la economía no había sido tan alto como lo deseaba el gobierno foxista, al menos se había tenido un crecimiento sostenido. Sin embargo, el sector exportador vivía una de las mayores dinámicas, de ahí que mientras en 1982 los hidrocarburos representaban más del 68% de las ventas al exterior, en 2001 una proporción superior al 89% de éstas fueron manufacturas. La inflación también se había reducido año con año, lo que había contribuido a manejar tasas de interés bajas –en 2005 el país tenía las menores en 30 años– y dar mayor fortaleza a los salarios.[997]

994 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 177-178.
995 SHCP. *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas.* México, FCE, 2005, p. 11.
996 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 178.
997 SHCP. *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, op. cit.*, p. 12.

Durante el sexenio de Fox, se prosiguió con las tendencias ya bien establecidas por los gobiernos predecesores que conformaban el cambio estructural, algunas de ellas como la privatización y la liberación comercial y financiera habían avanzado bastante y la que continuaba rezagada era el saneamiento de las finanzas públicas, sin embargo en las dos primeras todavía había tareas importantes a realizar. El gobierno de Fox intentó, sin éxito, extender el ámbito de la privatización a dos sectores prominentes de la industria nacional aun en poder del Estado mexicano: la electricidad y el petróleo. Este sería otro de los fracasos de ese gobierno, los que hicieron más evidente la falta de capacidad política y de negociación del gobierno del "cambio".[998] El gobierno foxista enfocó sus baterías en la privatización del sector energético. Desde el principio de la administración foxista, la apertura del sector energético (petróleo y electricidad) al capital privado nacional y extranjero encontró fuertes resistencias por parte del PRI y del PRD, situación que no pudo ser franqueada por el gobierno de Fox.

La discusión en torno a la explotación petrolera y gasera fue además muy debatida porque en el año 2002 el gobierno presentó una fórmula a cerca de 50 compañías extranjeras para la participación privada en la Cuenca de Burgos, los *Contratos de Servicios Múltiples* (CSM), los que a juicio de algunos diputados y senadores contenían flagrantes violaciones a la Constitución, específicamente al artículo 27 y aun al 28. En el año 2005, varios senadores entre los que destacaba Manuel Bartlett, interpuso una controversia constitucional contra el Ejecutivo en torno a esta compleja situación. Tampoco en el sector eléctrico pudo avanzar el proyecto de privatización, desde abril del año 2002 se había desechado en el Senado la iniciativa de privatización eléctrica.[999]

Por otro lado, la administración de Vicente Fox puso en marcha el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006* (PRONAFIDE) en el que se estableció el compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario en el mediano plazo. Con este programa, los ingresos del sector público presupuestario habían crecido continua y sostenidamente. Para finales de 2005, se obtuvieron recursos aproximados equivalentes a 22.5% del PIB, un punto arriba de lo obtenido en 2000. También, en 2004 el déficit público se ubicó en 0.26 puntos del PIB, 0.08

998 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 197.

999 *Ibíd.*, p. 198. Estos fracasos configuraron la frustración del gobierno en torno a las reformas estructurales del sector energético, causando una mala imagen del gobierno de Fox ante los círculos empresariales nacionales y extranjeros, quienes advirtieron la bajísima capacidad de negociación política del gobierno foxista para sacar adelante esas reformas estructurales de segunda generación.

puntos menor a lo aprobado por el Congreso de la Unión para ese ejercicio fiscal. La disminución del déficit público se había logrado cada año.[1000]

El PRONAFIDE estableció como compromiso el alcanzar el equilibrio presupuestario a mediano plazo. Esta meta permitiría que la deuda pública y su servicio se mantengan en márgenes sostenibles y establecer las condiciones que faciliten –una vez consolidada la postura fiscal– la instrumentación de políticas contracíclicas para enfrentar las presiones del gasto del sector público en México. Así el déficit económico del sector público se había reducido sostenidamente, pasando del equivalente a 1.10% del PIB en 2000, a 0.22% esperado para 2005. En suma, la estrategia seguida en materia fiscal fortaleció la economía, en especial las finanzas públicas, ante perturbaciones del exterior. Debido a la estabilidad financiera en el país, en el primer trimestre de 2002 la deuda soberana de largo plazo en moneda extranjera obtuvo el *grado de inversión* por parte de dos agencias calificadoras, y el *grado de inversión* que había sido otorgada al país en marzo de 2000 por una tercera fue revisada al alza, asimismo, permitió que México fuera una de las economías emergentes menos afectadas por la volatilidad financiera observada en 2004.[1001]

Al cierre de 2004 la inversión impulsada aumentó en términos reales con respecto a 2003 en 7.7% y se ubicó en 4.2% del PIB. Se estimaba que en 2005 el costo financiero del sector público se ubicaría en 2.80% del PIB, lo que significaría una reducción de 0.87 puntos del producto en relación con 2000. Es importante señalar que la reducción del costo permite que fueran mayores las asignaciones presupuestarias destinadas al gasto en desarrollo social. También se estimaba que el plazo de vencimiento de la deuda interna aumente 670 días, al pasar de 358 al cierre de 2000 a 1,208 días al cierre de 2005.[1002]

De acuerdo con la SHCP (2005), los ingresos del sector público presupuestario crecían continua y sostenidamente. A la vez, se habían obtenido avances importantes por ingresos tributarios no petroleros, con un crecimiento respecto a 2000 de 12.8%, ya descontando el efecto de la inflación. Gracias a las medidas implementadas desde 2000, en materia de administración tributaria se esperaba que, en 2005, el *Impuesto al Valor Agregado* (IVA) alcanzaría un nivel equivalente a 3.95% puntos porcentuales del PIB, el nivel más bajo desde que se aplica este gravamen.

1000 SHCP. *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, op. cit.*, p. 113.
1001 *Ibíd.*, pp. 63-65.
1002 *Ibíd.*, pp. 68-69.

En el mismo periodo, a pesar de la reducción de las tasas del *Impuesto Sobre la Renta* (ISR) en 10 puntos porcentuales, la recaudación se mantiene cercana a sus niveles máximos históricos.[1003]

De acuerdo al PRONAFIDE las acciones en la materia se dedicaban a mantener un estricto control sobre la deuda pública y a mejorar sus términos y condiciones. Así, la deuda pública externa pasó de representar 84.2% de la deuda pública total en 1995 a 48.5% a finales del tercer trimestre de 2004. La deuda pública externa como porcentaje del PIB registra actualmente sus menores niveles en los últimos 30 años debido a la estricta disciplina fiscal seguida y a la política de crédito público implementada, la cual no había requerido endeudamiento externo neto. La deuda pública externa neta representa 12.7% del PIB, en comparación con el 24.3% registrado en 1996. El consecuente fortalecimiento de la hacienda pública ampliaba favorablemente los márgenes de acción gubernamental, sin necesidad de incurrir en mayor *déficit* fiscal. Acorde con este objetivo, la recaudación fiscal, como porcentaje del PIB, aumentó de 10.7% a 11.87% de 2000 a 2002, con un ligero retroceso a 11.35% en 2003.[1004]

En el gobierno de Fox el objetivo de la política de deuda pública había sido captar los recursos para hacer frente a las obligaciones de deuda vigente y en las necesidades de financiamiento neto en las condiciones de costo más favorable posibles en el mediano y largo plazos, de acuerdo con un nivel de riesgo prudente.[1005] Por lo que se siguieron tres vertientes fundamentales: 1) financiar el déficit público en su totalidad mediante endeudamiento interno, (inclusive se habían planteado para 2004 metas significativas de desendeudamiento externo); 2) realizar el financiamiento interno de forma ordenada, principalmente a través de emisiones de instrumentos a tasa nominal fija de largo plazo; y 3) fortalecer la composición de la deuda externa en términos de su estructura de costo y plazo a través de una proactiva política de manejo de pasivos.

Se estimaba que la deuda externa neta del gobierno federal representaba al término del 2005 alrededor de 7 puntos porcentuales del PIB, el menor nivel para este indicador en la historia económica reciente del país. Si se le mide en referencia a la deuda neta total del gobierno federal, se estimaba que la deuda externa disminuiría en más de 15 puntos porcentuales en relación al inicio de la administración de Fox, para ubicarse por debajo del 34% al término del 2005, su nivel más bajo desde 1969. Paralelamente, se había alcanzado una estructura de la deuda interna diversificada.

1003 *Ibíd.*, pp. 66-68.
1004 *Ibíd.*, p. 82.
1005 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia. México*, FCE, 2006, p. 156.

En 2006, los títulos a tasa nominal fija con plazo mayor a un año representaban cerca del 50% del saldo de valores gubernamentales en circulación, lo que se compara favorablemente con el 14.5% registrado al cierre del año 2000. De particular importancia había sido el desarrollo del mercado local de deuda y la creación de una curva de rendimiento con plazos de hasta 20 años.[1006]

Durante el sexenio de Fox, el Ejecutivo federal implementó la más grande reestructuración de la historia del sector financiero de México. El conjunto de *reformas financieras* aprobadas por el Congreso de la Unión jugó un papel preponderante en el desarrollo del sistema financiero, y afectó positivamente las tasas de crecimiento de largo plazo del país. México se convirtió en un destino más atractivo para el capital ya que el mercado financiero había adoptado estándares y mejores prácticas internacionales.[1007]

Cabe resaltar la aprobación, hacia finales de 2005, de una nueva *Ley del Mercado de Valores* por parte del Congreso de la Unión, que entre otros objetivos, actualizaba el marco normativo aplicable a las casas de bolsa y a las entidades financieras en este sector, tales como la *Bolsa de Valores*, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, empresas que administran sistemas para facilitar operaciones de valores, proveedoras de precios e instituciones calificadoras de valores. Además se promovió el rediseño de la banca de fomento con el fin de ampliar el acceso de la población a los distintos servicios financieros y promover alternativas de financiamiento a proyectos de alta rentabilidad social.[1008]

Entre las medidas impulsadas destacaba la creación tanto del *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.* (BANSEFI), como de la *Sociedad Hipotecaria Federal* (SHF). Asimismo, durante ese sexenio se determinó la liquidación del *Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.* (BANRURAL) y la creación de la *Financiera Rural*.[1009] En atención a la estrategia de incremento del ahorro interno, en particular del ahorro popular, fue necesaria la transformación del *Patronato del Ahorro Nacional* (PAHNAL) en el *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* (BANSEFI), cuya misión es fomentar el ahorro popular y la promoción de intermediarios financieros en dicho sector.

1006 *Ibíd.*, pp. 156-157.
1007 *Ibíd.*, p. 162.
1008 *Ibíd.*, p. 163.
1009 SHCP. *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, op. cit.*, p. 138.

De igual manera, y como resultado de la política financiera del gobierno federal, se constituyó la *Sociedad Hipotecaria Federal*, entidad de *Banca de Desarrollo* encaminada a apoyar el crecimiento de la oferta de vivienda mediante el desarrollo del mercado primario y secundario de hipotecas. Por último, un elemento prioritario fue cambiar la forma en que se desempeñaban las instituciones que atienden al sector rural, en especial del sistema de BANRURAL, sustituyendo a estas costosas instituciones por una nueva –*Financiera Rural*– que desempeñe un papel protagónico en el desarrollo del campo mexicano bajo los principios de modernización, eficacia y optimización de recursos.

De acuerdo a datos oficiales de la SHCP (2005), la evolución del gasto público, 2000-2004,1010 mostraba los resultados siguientes:

> El gasto público ejercido había sido congruente con la meta de déficit, lo que permitió que *el déficit presupuestario disminuyera de 1.06% del PIB, a 0.23% en 2004*;
>
> El gasto neto total se incrementó en 10.8% en términos reales de 2000 a 2004. Como proporción del PIB, esta evolución representó un *aumento de 0.9 puntos porcentuales en el mismo periodo*;
>
> El gasto primario, que se obtiene al descontar del gasto neto total el costo financiero de la deuda, aumentó en 16.9% en términos reales entre 2000 y 2004;
>
> El gasto programable, que corresponde a las erogaciones que realizan las dependencias y entidades del sector público, y que se ejecutan mediante los programas aprobados en el presupuesto, pasó de representar 15.7% del PIB en 2000 a 17.4% en 2004. La mayoría de los recursos destinados a educación, salud, seguridad social, procuración e impartición de justicia, comunicaciones y transportes, energía, así como a incrementar las transferencias de recursos a entidades federativas y a los municipios;
>
> Las transferencias a gobiernos locales que se asignaban al *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* (PAFEF) y los convenios de descentralización, se incrementaron en 15.1% en términos reales entre 2000 y 2004;
>
> El costo financiero de la deuda del sector público pasó de representar 16.1% del gasto neto total en 2000 a 11.5% en el cierre de 2004. En términos reales, entre esos años el costo financiero se redujo en 21.1% debido a la evolución favorable de las tasas de interés, particularmente las internas, y al manejo acertado de la política de deuda pública,

1010 *Ibíd.*, pp. 150-152.

que permite obtener condiciones de endeudamiento más favorables, y

La política de gasto había favorecido las erogaciones de gasto programable. En particular, en 2000 el 68.9% del gasto neto total se concentró en erogaciones de carácter programable, y el 31.1% restante en gasto no programable; en cambio, en 2004, el gasto asignado a programas representó 73.6% del total, mientras que el gasto no programable fue de 26.4%.

Como resultado de los esfuerzos de política económica ya referidos, en el periodo 2000-2005 el déficit fiscal y los requerimientos financieros del sector público mostraron una tendencia descendente que permitió mantener finanzas públicas sanas. En dicho periodo el déficit del sector público se redujo en 1% del PIB, pasando de 1.1% a 0.09% del PIB. También al cierre de 2005, la tasa de inflación anual fue de 3.33%, la tasa más baja para un cierre de un año desde 1968, cuando el crecimiento de los precios se ubicó en 2.43%.[1011]

La contención de la inflación y la consolidación fiscal se reflejaron en las condiciones de estabilidad en el mercado cambiario. En el periodo 2001-2005 la volatilidad del tipo de cambio se redujo en comparación a lo registrado en los primeros cinco años del sexenio de Zedillo. Es decir, en la administración de Fox la desviación estándar del tipo de cambio fue de 0.81, mientras que en el periodo 1995-1999 fue de 1.22. A pesar de la recesión de los Estados Unidos vivida a principios de la administración de Fox y de las consecuencias económicas mundiales de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, además de los elevados precios de energéticos a nivel mundial, el país avanzaba de manera estable. De hecho, una vez dejada atrás la parte descendente del ciclo, la economía nacional había dado signos de una mejoría sustancial. El PIB *per cápita* en 2005 registró un ascenso de 4.6% respecto a 2003.[1012]

Para Sojo (2006) la ausencia de desequilibrios macroeconómicos, el manejo responsable de la deuda pública que había mejorado las condiciones y los plazos de la contratación del financiamiento público, las reformas implementadas que redundaron en el fortalecimiento del sistema financiero, los elevados niveles de las reservas internacionales, el esquema de libre

1011 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia, op. cit.*, pp. 163-164.
1012 *Ibíd.*, p. 164.

flotación del tipo de cambio y el inquebrantable compromiso del gobierno de Fox con la disciplina fiscal, permitieron una transacción de gobierno ordenada y sin sobresaltos económicos.[1013]

En el ambiente recesivo y de incertidumbre que atravesó la economía global en el periodo 2001-2003, resultó imperativo optimizar el uso de los instrumentos de gobierno para atenuar el impacto de la recesión sobre los grupos vulnerables, manteniendo al mismo tiempo una política económica responsable. De acuerdo con Sojo, (2005) los resultados más importantes en materia económica del gobierno de Vicente Fox,[1014] pueden enumerarse de la siguiente manera:

> Una de las expresiones más características de la estabilidad macroeconómica es el bajo nivel inflacionario que se había mantenido durante el sexenio. Ello es el reflejo de varios factores entre los que destacaban la disciplina fiscal y un manejo responsable de la política monetaria. La inflación acumulada que se preveía alcanzar para este sexenio era notablemente menor a la registrada en los anteriores sexenios. Es claro que se estaba viviendo en una economía totalmente diferente de la del pasado. (En 2003 la inflación alcanzó el nivel más bajo de los últimos 34 años);
>
> Las tasas de interés también registraban niveles mínimos históricos durante cuatro años, la tendencia era que continuara durante todo el sexenio (en 2000 eran de 26.8% y en 2006 se calculaba que llegaran a 7.84%);
>
> En los últimos años se había visto por primera vez la ausencia de grandes fluctuaciones en el nivel del tipo de cambio. Se habían evitado las devaluaciones bruscas gracias a un adecuado manejo de la política económica;
>
> Durante los cuatro años de la administración de Fox, se había logrado una mayor eficiencia fiscal. La participación de los ingresos tributarios dentro del PIB había pasado de 10.1% en el sexenio anterior a 11.0% en esa gestión. Destacaba la evolución favorable de la recaudación del IVA que había alcanzado los niveles más elevados, aún con la misma tasa cobrada en los últimos años del sexenio anterior;
>
> Se había logrado avanzar en la racionalización del gasto corriente para dar prioridad en la asignación de los recursos a las áreas estratégicas. Así conforme a la línea de acción tendiente a lograr un gobierno que cueste menos, el programa de retiro voluntario y la

1013 *Ibíd.*, p. 165.
1014 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, pp. 158-176.

privatización de empresas públicas realizadas habían permitido reducir la nómina federal en más de 179 mil plazas, lo cual, aunado a otras medidas de racionalidad y austeridad, habían generado ahorros por más de 55 mil millones de pesos entre 2001 y 2004;

Se había dado prioridad al gasto en desarrollo social, especialmente el gasto de programas para la superación de la pobreza. En cuatro años de la administración foxista, el gasto social había registrado un incremento de 12.6% en términos reales.

Se habían fortalecido las funciones y programas de seguridad pública y procuración de justicia para salvaguardar la vida, el patrimonio y el bienestar de las familias. En los últimos cuatro años del gobierno de Fox, los recursos destinados al Sistema Nacional de Seguridad Pública habían crecido 47%, en términos reales, con respecto a los últimos cuatro años del sexenio anterior;

La inversión pública había observado niveles elevados. El promedio anual en los primeros cuatro años había sido de 75.4%, mayor que el correspondiente al mismo periodo del sexenio anterior;

Los esfuerzos realizados por el gobierno de Fox en materia de ingresos y gasto, habían permitido reducir el déficit del sector público de manera paulatina, al pasar de niveles superiores al 1% del PIB a prácticamente cumplir el compromiso del presidente Fox de alcanzar el equilibrio presupuestario, esto sin poner en riesgo el cumplimiento de las funciones propias del Estado;

En los últimos cuatro años, la inversión extranjera en México había crecido en 25%, mientras que a nivel mundial registró una disminución;

La conducción responsable de las finanzas públicas habían contribuido a incrementar la disponibilidad de recursos para el consumo y la inversión del sector privado, a controlar la inflación y a reducir las presiones al alza de las tasas de interés. Lo anterior había brindado una mayor certidumbre sobre la rentabilidad esperada de las inversiones. A su vez, el mantener tasas de interés moderadas ha reducido el costo financiero del gobierno federal, y le había permitido que las asignaciones presupuestarias al gasto social fueran mayores;

Además de mantener el equilibrio en materia de finanzas públicas, es también fundamental tener en orden las cuentas externas. Mientras que en el pasado se tenía un déficit elevado de cuenta corriente cubierto con recursos de corto plazo, lo cual

puede desencadenar crisis como la de 1995, en la actualidad existía un déficit en cuenta corriente que no sólo era moderado sino que también estaba cubierto en su totalidad por recursos a largo plazo;

Además, del déficit en cuenta corriente, otras cuentas también están en orden: la balanza comercial no se ha deteriorado, el saldo neto de las remesas se incrementó de trimestre a trimestre y, a pesar de la reducción en los flujos turísticos a nivel internacional a raíz de los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos, México superó en poco menos de un año el monto de la balanza turística que se registró antes de esos acontecimientos;

Al inicio de la administración se tenía un monto de reservas internacionales de poco más de 30 mil millones de dólares, mientras que para diciembre de 2004 este monto había superado los 61 mil millones de dólares. Este incremento en reservas internacionales cubre, cada vez en mayor proporción, el monto de deuda pública externa, asegurando al país contra futuros choques externos;

El buen manejo de la deuda es un asunto central para mantener un entorno de certidumbre y estabilidad macroeconómica. Los buenos resultados alcanzados en esta materia se reflejan en: un mejor perfil de amortizaciones de la deuda, la disminución del costo financiero del sector público y la reducción de la vulnerabilidad de las finanzas públicas a movimientos de *tasas de interés* y t*ipo de cambio*;

Todas las condiciones anteriores hicieron posible la disminución de riesgo-país, es decir, lo que nos cuesta financiarnos en los mercados internacionales por encima de los bonos del Tesoro de Estados Unidos. El riesgo-país de México logró en 2004 su nivel histórico más bajo, alcanzando 156 puntos base, menos de la mitad de los puntos registrados al principio de la administración de Fox, cuando se ubicaba arriba de los 400 puntos, y

La reciente recuperación en Estados Unidos, el efecto multiplicador de la industria de la construcción y la reactivación del crédito están sentando las bases para una paulatina recuperación del empleo formal. La población ocupada pasó de 39.7% en el cuarto trimestre de 2000, a 42% en el cuarto trimestre de 2004.

En México, al igual que en los países en que se realizó una liberalización financiera, se produjo una grave crisis del sector financiero. Como resultado de ello se encuentran tres comportamientos que se proyectan decisivos para las reformas ahora necesarias.[1015] En primer lugar, está la contracción del crédito a la producción, que se había restringido tanto, que por años obligó a las empresas a buscar crédito externo y a reducir la tasa de inversión total. La paradoja es que la reforma financiera empezó con la idea de que ésta debió haber aumentado el ahorro interno, fundado en un sector financiero dinámico y en expansión. Esto no sólo no ocurrió, sino que, como consecuencia de la crisis de 1995, el país y su burguesía perdieron la propiedad del sistema financiero.

En segundo lugar, se tiene un flujo de ahorro externo, en lugar de agregar el ahorro total, obliga a destruir el ahorro interno vía un efecto de desplazamiento del ahorro, con lo que se transforma en crecimiento del consumo. La razón es que el ahorro adicional no había conducido a aumentar la tasa de inversión agregada, en parte debido a la contracción de la inversión pública. Tercero, es necesario destacar que uno de los propósitos de la reforma financiera fue liberar al sector financiero de la carga de respaldar al sector público, lo que caracterizó como un *impuesto inflación*. Se presumía que eso liberaría los recursos para que el sector privado los pueda invertir, pero esto no sucedió.

El caso mexicano ilustra la paradoja del ahorro. Por una parte, sigue una política de rigurosa disciplina fiscal que bajo ninguna situación debe generar *déficit* directos. También se apega a una disciplina monetaria de no generar presión inflacionaria, al menos desde la actividad del gobierno, pero se desemboca en un proceso acelerado del endeudamiento público interno. Esto en parte se debe a que la Reforma del Estado sólo pudo ser efectiva por el lado de los gastos, fracasando una y otra vez en el lado de los ingresos. Se requiere una reforma fiscal en serio.

Hay dos hechos que marcan esta situación actual.[1016] Primero, desde 1988 los ingresos fiscales tributarios vienen reduciéndose como proporción del PIB, causado porque la captación del *impuesto sobre la renta* no se ha podido remontar desde 1974, e incluso hoy es menor en proporción a la de ese periodo. La brecha se había podido cubrir con los ingresos no

1015 Ortiz, Etelberto. "Modelos de Desarrollo: Integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, pp. 82-83.
1016 *Ibíd.*, pp. 84-85.

tributarios, mayormente por las rentas petroleras que ahora al parecer empiezan a reducirse. El resultado es una estructura fiscal muy precaria que ha llevado a descapitalizar una empresa nacional que tiene todo para ser muy sólida, pero que es administrada para extraer rentas sin cuidar sus condiciones objetivas de producción, ni su estructura financiera.

Segundo, la incapacidad para resolver estos problemas ha llevado a que, a pesar de presentar un saldo fiscal directo (balance económico) casi nulo, la deuda pública interna reconocida de 1996 a la fecha se ha multiplicado 20 veces al pasar de 124 mil millones a 2.4 billones en 2007, es decir de 4.9% a 24% del PIB. En este periodo el gasto público directo se había logrado reducir de 12 a 9% del PIB. Por ello, la limitada reforma fiscal implantada en 2006-2007 estaba muy lejos de resolver el problema del *estrangulamiento fiscal*.

> *A priori* se antepone la presunta sanidad del balance fiscal, y se omite la urgencia de la intervención del Estado en atender los verdaderos problemas: unas reformas económicas que hagan crecer la economía de manera consistente, sin generar un endeudamiento externo.[1017]

Los precios, de cifras próximas a la *hiperinflación* –más de 100% en 1983, como resultado de desequilibrios financieros– bajaron a 30% en 1990 y a 4.4% en 2001. La *Ley Orgánica del Banco de México* se modificó para darle autonomía y asignarle el objetivo único de combatir el alza de precios. En 1982 se alcanzó un déficit público del orden de 16% del producto que se había reducido a 0.7% en 2001.[1018]

El crecimiento de las exportaciones totales durante el gobierno foxista observó una fuerte declinación de más del 50% respecto del sexenio de Zedillo, pasando de un crecimiento anual de 18.4% de exportaciones entre 1995 al 2000, a 7.2% entre 2001 y 2006, tendencia negativa que fue contrarrestada y que pasó inadvertida y poco comentada por el fuerte aumento de las exportaciones petroleras.[1019]

En el rubro de gasto de capital tampoco se dio el impulso adecuado, este rubro observó un insuficiente crecimiento 1.8%, entre 2001 y 2006. La inversión en obra pública tuvo una participación insignificante en el gasto estatal total, pero observó un grave retroceso en el sexenio, representando 3.8% en 2001, cayendo a 3.3% en 2002, a 3.3% en 2003, a 1.7% en 2004, a 1.8% en

1017 *Ibíd.*, p. 85.
1018 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana*. México, FCE, 2011, pp. 63-64.
1019 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 178.

2005 y a 2.4% en 2006 con una disminución gravísima para el desarrollo nacional. Otro aspecto que no fue tan halagador para el gobierno de Fox, fue el estancamiento de la competitividad mostrada por el país que había tenido un efecto acumulativo, también otros indicadores se añaden al deterioro socioeconómico que se extiende en el país. En la clasificación del *Foro Económico Mundial* (FEM) del año 2005, México cayó 7 lugares para ubicarse en la posición 55 debido a una menor capacidad de competencia económica.[1020]

Otro elemento que ha sido señalado por las instituciones financieras internacionales como el *Banco Mundial* o el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) como un lastre al desarrollo es la desigualdad y la pobreza. Guillermo Ortiz, entonces gobernador del *Banco de México* (BANXICO) mencionaba que en el combate a la pobreza no bastan los programas asistencialistas y el crecimiento económico, ni son suficientes condiciones de estabilidad macroeconómica, sino que se requiere que la población beneficiada amplíe sus capacidades productivas y dar un impulso permanente a la inversión, con reglas claras, buenas leyes y un sistema judicial confiable.[1021]

En relación a la pobreza, Eduardo Sojo, entonces jefe de *Políticas Públicas de la Presidencia* reconocía en el año de 2003, que la pobreza afectaba al 53.7% de la población. Según datos del INEGI, a principios de 2006, la cifra de mexicanos en pobreza extrema era de 16.4 millones de mexicanos, lo que significa que poco más de 17 millones de mexicanos viven en condiciones que no les alcanza ni para comer, son el sector que subsiste con 2 dólares diarios.[1022]

El crecimiento económico no es una variable aislada, por el contrario, está directamente conectado con otro aspecto central del desarrollo que es la creación de empleos. El *déficit* de empleos por año era de 300 mil, considerando que se generaban 600 mil empleos anuales ante una demanda de 900 mil. De acuerdo con el *Banco de México*, los empleos entre el año 2000 y 2006, aumentaron de 12'546,000 a 13'966,000, es decir, el gobierno foxista generó solo en su sexenio 1,420,000 de empleos, por lo que el déficit de empleos, dejando la necesidad de nuevos empleos en un millón al año, sería de 4 millones 580 mil empleos.[1023]

Hacia fines del sexenio foxista, el 10% más rico de la población recibía el 38.6% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre obtenía sólo el 1.9% del ingreso, de acuerdo a

1020 *Ibíd.*, p. 179.
1021 *Ibídem*.
1022 *Ibíd.*, p. 180.
1023 *Ibíd.*, p. 193.

datos del INEGI. De esta misma fuente se deduce que el decil (10%) más pobre de la población recibe un ingreso de 423 pesos mensuales por persona, mientras que el decil más rico dispone de un presupuesto 32 veces mayor.[1024]

Mientras los salarios mínimos –promedio nacional– aumentaron tan sólo 9.48 pesos en todo el sexenio, menos de $2 pesos por año, y los incrementos salariales anuales de la mayoría de las masas trabajadoras se vieron sujetos a rígidos controles estatales ligados al índice de inflación oficial, los funcionarios públicos, los diputados y los senadores, los miembros del mismo tribunal supremo del país, los magistrados de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN), los consejeros del IFE, es decir, los miembros de la élite política nacional, disfrutaban de sueldos altísimos y desproporcionados, con aumentos mucho más altos que el índice inflacionario y con montos superiores a sus similares de otros países más ricos.

La emigración y el desmedido incremento en la economía informal, fueron válvulas de escape que coadyuvaron a que el gobierno de Fox pudiera más o menos contener el creciente descontento de la población mexicana. La cuestión es que la crisis del gobierno foxista no se expresó en una devaluación, sino en otros aspectos tan graves como: bajo crecimiento; escasa creación de empleos; migración exacerbada; enorme pobreza; y grandes desigualdades de diverso tipo, que no son menos vitales para el bienestar socioeconómico.[1025]

La *reforma hacendaria y fiscal* fue otro de los grandes fracasos de la Administración Pública de Vicente Fox, y se ha convertido en uno de los problemas más graves y urgentes por resolver. La reforma fiscal de Fox tenía múltiples carencias: no definía el conjunto de los problemas fiscales a resolver por el Estado mexicano como la baja recaudación fiscal, la evasión, la elusión y una estructura recaudatoria que agravaba, en vez de mejorar las desigualdades sociales del país. Por ejemplo, la carga fiscal en México aumentó sólo de 15.2% a 15.4% del PIB entre 1990 y el año 2000, mientras que en las economías de la OCDE la carga fiscal promedio se incrementó de 26.8% a 27.9% en el mismo periodo.[1026]

Desde el principio de su gestión, el presidente Fox presentó una iniciativa que no era realmente una reforma fiscal integral, sino que era más bien una miscelánea fiscal que buscaba aumentar los ingresos del Estado de una manera inmediata mediante la aplicación del IVA

1024 *Ibíd.*, p. 195.
1025 *Ibíd.*, pp. 193-194.
1026 *Ibíd.*, p. 188.

a los alimentos y a las medicinas, propuestas inspiradas entre las recomendaciones elaboradas por el Banco Mundial. La aprobación de este proyecto encontró insalvable rechazo por parte de los partidos políticos de oposición. El gobierno lo proponía porque era la forma más rápida y segura de incrementar los ingresos fiscales. Con este resultado, quedaba claro que se trataba de salvar al gobierno, no al país, lo importante era el gobierno, no la nación. Un enorme crecimiento de los ingresos petroleros debido al alza de los precios del crudo en los mercados internacionales y un aumento significativo en las remesas enviadas por los mexicanos trabajando en los Estados Unidos, permitieron ingresos adicionales por lo que el gobierno de Fox ya no insistió en avanzar en una reforma fiscal.

La fuerte alza de los precios del petróleo claramente perceptibles desde 2003, elevó de manera sustancial los ingresos estatales por este concepto, fortaleciendo la estabilidad de las finanzas públicas y proporcionando a Vicente Fox, los medios financieros para salir bien librado en su gestión, aun olvidándose de la reforma fiscal, a pesar de la mediocridad de su ejercicio en el gobierno. Los ingresos petroleros que habían sido de 13.1 mil millones de pesos en el 2001, subieron a 14.8 mil millones de dólares en 2002, a 18 mil en 2003, a 23 mil en 2004, a 31 mil millones de dólares en 2005 y a 39 mil mdd en 2006. Sin embargo, estos recursos no se usaron para financiar el desarrollo nacional con obras de infraestructura, para apoyar el desarrollo industrial o para cualquier otro proyecto productivo. Estos ingresos nuevamente fueron utilizados para mantener la estabilidad de las finanzas estatales y fueron dilapidados sin generar resultados claros para el bienestar nacional.[1027]

Tampoco se hizo nada para reestructurar seriamente a PEMEX, ni para establecer mecanismos tendientes a reducir la dependencia financiera del gobierno respecto a los ingresos petroleros. Un problema estructural es que la carga fiscal que el gobierno impone a PEMEX, ha reducido la capacidad de la paraestatal para reinvertir y desplegar diversas actividades necesarias para el desarrollo de la misma, lo que ha mermado la exploración con la consiguiente caída de las reservas petroleras. En el año 2000 PEMEX era la 6ª. empresa petrolera más importante del mundo y en el 2006 había caído al 11° lugar, la producción máxima alcanzada en el 2004 con 3 millones 383 mil barriles diarios había caído a 3 millones 256 mil en 2006 y a 3 millones 082 mil en 2007. Las reservas probadas que en 2002 equivalían a 13.3 años de producción en 2007 eran equivalentes a

1027 *Ibíd.*, p. 214.

9.2 años de producción, las reservas probadas venían disminuyendo desde 1984. Los problemas de la paraestatal son múltiples, su deuda es muy alta: 390 mil millones de pesos en 2006, cuando en 2001 era de 180 mil mdp, y existen altos niveles de corrupción bajo formas diversas.[1028]

En suma, la estabilidad macroeconómica era por consiguiente, insuficiente para hacer de México un país más competitivo en la era de la economía globalizada y para atenuar o mejorar las tremendas desigualdades prevalecientes en el país. Para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, era necesario un mayor crecimiento económico, aparejado con esquemas distributivos de la riqueza nacional en forma efectiva a la población vulnerable y a los grupos con carencias estructurales.

### 5.2.1 *Reforma financiera*

En el gobierno de Fox –según la SHCP (2005)– se aprobaron 20 iniciativas de reformas en materia financiera, orientadas a fortalecer la estructura de gobierno corporativo de los bancos, emisores de valores y otros intermediarios; se promovió el desarrollo y la innovación de productos y servicios financieros; se protegió a los intereses de los inversionistas y ahorradores minoritarios; se adecuaron los esquemas de regulación y supervisión a estándares internacionales; se mejoraron la transparencia de las operaciones de los distintos intermediarios financieros, particularmente la banca, y se reactivó el crédito a la vivienda.[1029]

En el marco del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de las leyes de instituciones de crédito y para regular las agrupaciones financieras (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001), el 1° de enero de 2002 entraron en vigor algunas de las disposiciones orientadas a adecuar los tiempos y procedimientos a los estándares internacionales, entre ellas:

> *Establecer plazos específicos para que las autoridades competentes resuelvan las solicitudes de los particulares*, y
>
> *Otorgar a los particulares certeza jurídica mediante la introducción de la figura jurídica de la negativa ficta.*

1028 *Ibíd.*, p. 215.
1029 SHCP. *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, op. cit.,* pp. 108-110.

Adicionalmente, el 3 de octubre de 2002 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reglas generales que establecían las medidas básicas de seguridad a que se refiere el artículo 96 de la Ley de Instituciones de Crédito, con el propósito de:

> *Establecer y actualizar permanentemente el estándar tecnológico de seguridad en las sucursales bancarias del país;*
> *Prever que la cobertura de seguridad sea flexible en función de la incidencia de hechos delictivos*, y
> *Permitir a las autoridades competentes contar con mejores elementos para la persecución de conductas delictivas cometidas en las instituciones.*

En materia de miscelánea de garantías, el 13 de junio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Generales de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, y General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*. Las reformas permitieron avanzar en los siguientes aspectos:

> *Diversificar el número de alternativas para garantizar el otorgamiento de créditos;*
> *Reducir los costos de transacción en la ejecución de garantías;*
> *Disminuir la tasa de interés y los aforos;*
> *Evitar subsidios cruzados de los deudores cumplidos a los incumplidos*, y
> *Promover la competencia entre fiduciarios.*

El mismo 13 de junio de 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado*, para facilitar y promover el crédito hipotecario y la competencia entre los diferentes intermediarios financieros. Asimismo, se estableció la obligación de la SHCP de publicar reglas de carácter general para uniformar y permitir la comparación de la información que ofrecen las empresas mercantiles que, directamente o a través de cualquier figura jurídica, se dediquen al otorgamiento de crédito garantizado. La SHCP promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de 2003, las reglas de carácter general a que hace referencia dicha ley. Adicionalmente, en junio de 2003 se modificaron las *Reglas para*

*los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple*, lo que permitió computar como capital los instrumentos emitidos en el extranjero, con objeto de canalizar recursos vía crédito a los sectores productivos del país.

El logro del equilibrio fiscal no significaba que se hubiesen resuelto los problemas a veces encontrados de la transición, de la estructura tributaria y del gasto público del país. La política fiscal sigue enfrentando escollos graves para cumplir con sus tres funciones básicas: abastecer de bienes públicos a la sociedad; contribuir a la equidad distributiva; y apoyar las estrategias de estabilidad, crecimiento y cambio.[1030]

Las reformas tributarias de los últimos veinte años han tenido como objetivo principal adaptar el sistema tributario a las exigencias reales o supuestas de la globalización. El signo de las tendencias tributarias es claro: desmantelar los tributos al comercio exterior, desgravar los pagos de regalías, dividendos e interés de las remesas al exterior, reducir las tasas y progresividad de los impuestos directos; elevar compensatoriamente los impuestos indirectos. Ha cobrado carta de naturalización el equilibrio presupuestal, cualesquiera que sean las circunstancias económicas. En consecuencia, hay renuncia de la política fiscal a compensar los males de la depresión o los excesos de la prosperidad, o a ser instrumento de desarrollo que acorte el periodo de *acomodo transicional*.[1031]

En contraste, para Ibarra (2011) casi se había hecho desaparecer el *déficit* gubernamental. Con todo, subsisten dos escollos estructurales a una reforma impositiva medular. Uno, la resistencia al alza de los gravámenes de la mayoría de los contribuyentes –trabajadores, clases medias, pequeñas y medianas empresas– agobiados por las crisis recurrentes, las cargas tributarias asimétricas, la erosión de los ingresos, así como por las dificultades de hacer pagar a un sector informal que ocupa por lo menos 40% de la fuerza de trabajo y genera entre 10 y 13% del producto. El otro obstáculo es político-económico: la exitosa negativa de la élite económica del país a asumir una carga fiscal mayor; carga que sería congruente con las responsabilidades añejas a la transferencia de funciones y poderes del Estado al mercado.[1032]

1030 Ibarra, David. *Ensayos sobre economía mexicana, op. cit.*, p. 64.
1031 *Ibíd.*, pp. 64-65.
1032 *Ibíd.*, p. 65.

### 5.3 *Reforma política: la alternancia política*

La derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000 marca el fin de un largo periodo en la historia política de México. La alternancia de partidos en la cabeza del Poder Ejecutivo encierra el potencial para transformar prácticas y convenciones políticas profundamente arraigadas tras décadas de dominio unipartidista en México. Existe también un significativo elemento de continuidad en los resultados de las elecciones presidenciales del 2000. El partido de oposición que derrotó al PRI, el *Partido Acción Nacional* (PAN), llevaba 60 años participando de manera regular en los procesos electorales.[1033]

La *alternancia* ocurrida el 2 de julio de 2000 hizo entusiasmar a muchos con la esperanza de la transformación nacional en la democracia. A poco vino la frustración y el desencanto. Aunque la nueva competitividad electoral había generado un cambio de personal en las oficinas del Poder Ejecutivo, muchas de las estructuras y prácticas políticas del ancien régime quedaron incólumes; ni qué decir de los grandes problemas nacionales. El nuevo gobierno debía enfrentarse a la acumulación histórica de rezagos que se le presentaron agravados, potenciados e incluso transfigurados: déficit de crecimiento económico; lacerante desigualdad social; y prevalencia de estructuras autoritarias.[1034] La tarea histórica mayor del primer gobierno de la alternancia era la transformación de las bases institucionales del Estado mexicano, a partir de la conducción y arbitraje de un pacto democrático entre las élites políticas. El fracaso fue rotundo y como resultado se mostraron temprana y peligrosamente síntomas de franca regresión autoritaria.

La primera vez que un partido de oposición consiguió un triunfo oficialmente reconocido en elecciones de gobernador fue en 1989. Hacia junio del 2000, 11 de las 32 gubernaturas estatales, incluyendo la jefatura de gobierno de la capital del país, estaban en manos de la oposición. Más aún, en 1999 los partidos de oposición controlaban 52 de los 100 municipios más poblados del país, sin incluir las 16 delegaciones del Distrito Federal, en manos de la oposición desde el triunfo del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) a la jefatura de gobierno de la capital en 1997.[1035]

1033 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. "La lógica del cambio político en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, 8.
1034 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*. México, Gernika, 2012, p. 9.
1035 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. *"La lógica del cambio político en México", op. cit*., 9.

Vicente Fox obtuvo casi 16 millones de votos (42.52% del total), mientras que Francisco Labastida llegaba a 13.6 millones de votos (36.10%) y Cuauhtémoc Cárdenas, 6.3 millones (16.64%). Mientras que las votaciones para integrar el Congreso fueron más cerradas. Para la *Cámara de Senadores* la votación porcentual de las principales coaliciones y partido fue la siguiente: *Alianza para el Cambio* (AC) 38.11; PRI 36.74; y AM 18.85. Y para la *Cámara de Diputados* los porcentajes fueron: AC 38.23; PRI 36.91; y AM 18.09. La nueva composición del *Senado* fue la siguiente: PRI 60; PAN 46; PRD 15; PVEM 5; PT 1; y CD 1. Y en la *Cámara de Diputados* los números fueron los siguientes: PRI 211; PAN 206; PRD 50; PVEM 17; PT 17; CD 4; PSN 3; y PAS 2.[1036] Eso trajo también una novedad. Por primera vez en la historia reciente del país ningún partido tendría mayoría absoluta de senadores, algo similar a lo que había ocurrido en la Cámara de Diputados en 1997 y que fue refrendado en el año de 2000.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de julio de 2000 llevó al poder al *Partido Acción Nacional* (PAN) y puso fin al monopolio que el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) había mantenido sobre la presidencia de la República desde 1929, si aceptamos la continuidad de este partido fundado en 1946 con sus antecesores, el *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) (1929) y el *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM) (1938).[1037] El triunfo de Fox tuvo el concurso del *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM), que formó con el PAN la *Alianza por el Cambio* y aportó el 5% de casi 43% que le aseguró la presidencia de la República al candidato panista. Este porcentaje no es irrelevante si se considera que el priista Francisco Labastida obtuvo 37% de los sufragios.[1038]

En la elección mexicana de julio de 2000 y pese a la existencia de un grupo *extra partidista*, *Amigos de Fox*, el PAN no desapareció ni mucho menos de la campaña electoral. Puede decirse que era frecuentemente opacada por los *Amigos de Fox*, pero también que fue una pieza clave para las elecciones de los legisladores, donde mantuvo la preeminencia. Asimismo, las demás organizaciones partidistas no fueron arrasadas ni eliminadas por una supuesta marejada carismática, sino que dieron forma a la campaña presidencial y

1036 Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México, op. cit.*, p. 135.
1037 Loaeza, Soledad. "Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 71.
1038 *Ibíd.*, p. 72.

garantizaron el desarrollo ordenado de los comicios y del cambio de gobierno. Nada permite hablar de los comicios de julio de 2000 como de una elección plebiscitaria.[1039]

*Amigos de Fox* fue fundada como asociación civil "en una fecha patriótica", el 16 de septiembre de 1998. Uno de sus promotores, Guillermo H. Cantú, relata que fue impulsada por el propio Vicente Fox y algunos de sus antiguos compañeros en la empresa *Coca Cola*. Era una organización variopinta integrada fundamentalmente por empresarios grandes y pequeños, pero también formaban parte de ella católicos miembros de organizaciones radicales como *Pro Vida*, antiguos priístas y antiguos comunistas.[1040]

La victoria del PAN y de Vicente Fox en la elección presidencial de julio de 2000 parece haber sido el resultado de una combinación inestable de factores institucionales y política personalizada. *Acción Nacional* pudo sobrevivir a la embestida de los *Amigos de Fox* porque había alcanzado una madurez institucional que lo protegió de los efectos de la campaña presidencial, pero sobre todo porque en los años 1994-2000 quedó firmemente afianzado en el universo político de los electores mexicanos.[1041] Al llegar el PAN al poder en el año 2000, se inició una violación sistemática del Estado laico. Vicente Fox se declaró cristero desde su campaña presidencial, enarbolando el estandarte de la Guadalupana. Le molestó que los diputados le gritaran *"¡Juárez! ¡Juárez!"* en su toma de posesión. Ya como presidente, hizo gala de su catolicismo en actos públicos con crucifijo en mano. Lo primero que hizo fue sacar el retrato de Benito Juárez de Los Pinos, y se inició una campaña de *desjuarización* del país.[1042]

La puesta en marcha de la *LVIII Legislatura* (2000-2003), el Senado y la Cámara de Diputados muestran ya una conformación más equilibrada.[1043] En ambas, sin embargo, el segmento de los priístas seguía siendo el que concentraba el mayor número de curules al tener 60

1039 *Ibíd.*, p. 95.
1040 *Ibíd.*, p. 97.
1041 *Ibíd.*, pp. 100-101.
1042 Galeana, Patricia. "Crisis del Estado laico". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 40. Galeana agrega que en Bustamante, en el Estado de Nuevo León, se quitó la estatua de Juárez para poner en su lugar al Arcángel San Gabriel. Durante ese sexenio, se quitó el nombre de Juárez a más de 400 lugares, entre calles, plazas, edificios e incluso al aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México, pero gracias al Rector y a la Comisión del Bicentenario de Benito Juárez de la UNAM, se recuperó el nombre del aeropuerto. Además el secretario de Gobernación, Carlos Abascal, asistió a la beatificación de los mártires cristeros en un estadio de Guadalajara, el 20 de noviembre de 2005. En una recepción oficial de Jefe de Estado, Fox se arrodilló ante Karol Wojtyla y le besó el anillo pontificio.
1043 Béjar Algazi, Luisa. "Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, pp. 148-149.

senadores (45%) y 211 diputados (42%). En calidad de segunda fuerza, el grupo parlamentario panista contaba en la Cámara alta con 46 legisladores (36%) y en la baja con 206 (41%), mientras el PRD se conforma con 15 (12%) y 50 (10%) respectivamente. Similar patrón se reproduce también en el nivel estatal si se recuerda que en el año 2000, el PRI seguía conservando 19 de las 32 legislaturas existentes en el país, pero el PAN y el PRD elevaban ya su participación en esa responsabilidad al conducir siete y seis respectivamente.

Desde entonces la presidencia de la República se topó con las dificultades y los costos de una relación contradictoria con *Acción Nacional*, que era después de todo la única institución responsable de los aciertos o desaciertos del nuevo gobierno. Aun cuando el partido no hubiera obtenido la mayoría absoluta contaba con 208 diputados (de un total de 500) y 46 senadores de 124. Su apoyo era indispensable para el éxito de las iniciativas gubernamentales.1044 Más allá de esa novedad, por primera vez el PAN logra conseguir el triunfo en 136 de los 300 distritos de mayoría relativa en la renovación de la Cámara de Diputados, lo que supera en cuatro a los obtenidos por el PRI.

El incremento de la insatisfacción ciudadana con la labor realizada por el presidente Fox y su partido es la marca de origen de la *LIX Legislatura* (2003-2006). A este respecto, conviene recordar que su grupo parlamentario pierde 53 curules de la Cámara de Diputados en relación con las obtenidas el trienio anterior. En consecuencia, el PAN únicamente obtiene 153 (30.6%), mientras que el PRI logra sumar 13 escaños más a su bancada para llegar a 224 (44.8%), y el PRD eleva su número hasta 95 (19%), es decir, 45 más que la LVIII, lo que obliga al gobierno y a los panistas a invertir recursos y energía para sacar adelante cualquier negociación política,[1045] o propuesta de reforma estructural pendiente.

### 5.4 Reforma social: *Contigo* y *Oportunidades*

En 2002 el gobierno de Vicente Fox renombra al PROGRESA, llamándolo *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que mantiene intactas sus características y formas de operación. Ese mismo año dio a conocer la estrategia de política social, llamada *Contigo*. Contigo puede ser

1044 Loaeza, Soledad. *"Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000", op. cit.*, p. 102.
1045 Béjar Algazi, Luisa. *"Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México", op. cit.*, pp. 150-151.

considerada una estrategia discursiva o parte de la propaganda gubernamental. Para el gobierno foxista toda la política social tenía como objetivo disminuir la pobreza.[1046]

> Así, *Contigo* agrupó todos los programas sociales de la administración federal y los dividió en cuatro vertientes: a) ampliación de capacidades, b) desarrollo del patrimonio, c) generación de opciones de ingreso, y d) protección social. Tales vertientes eran una variante de las definidas por el gobierno de Zedillo, más para el caso de Fox se incluían todos los programas sociales federales: 117 programas de ampliación de capacidades, 49 programas de desarrollo del patrimonio, 38 para generación de opciones de ingreso y nueve programas de protección social, es decir, 213 programas públicos dispersos a lo largo de toda la administración federal, casi todos preexistentes.[1047]

En 2001 la SEDESOL convocó a un grupo de expertos nacionales, tanto en ese tema como en desarrollo social, para integrar el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México* (CTMP), la cual propuso en 2002 una metodología oficial para la medición de la pobreza. La primera línea más baja de la pobreza que definió la CTMP corresponde al valor monetario de los requerimientos básicos nutricionales para zonas urbanas y rurales contenidos en la canasta básica, denominada pobreza alimentaria. La segunda línea definida por el CTMP –denominada línea de pobreza patrimonial– se construyó con base en la canasta alimentaria y los patrones de consumo del decil alrededor de aquel hogar que presenta un ingreso igual al valor de la canasta alimentaria. También se determinó una línea intermedia entre la pobreza alimentaria y la patrimonial, que consideraba el gasto en alimentación, salud y educación, identificada como línea de pobreza de capacidades. En suma, por primera vez se contaba con una medición oficial de la pobreza.[1048]

A partir de dicha metodología, el CTMP realizó estimaciones de la evolución de la pobreza con base en las ENIGH de 2002 y 2004. De acuerdo con estos resultados, se redujo el porcentaje de hogares y personas en el país; en situación de pobreza alimentaria, de 18.6 a 13.7%,

1046 Barajas M., Gabriela. "*La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento*". *Op. cit.*, pp. 279-280.
1047 *Ibid*, p. 280.
1048 SEDESOL. *Innovación y responsabilidad en la política social. México*, FCE, 2005, p. 40.

respectivamente; en situación de pobreza de capacidades, de 25.3 a 19.8% y de 31.9 a 24.6%; y en situación de pobreza patrimonial, de 45.9 a 39.6%, para los hogares y de 53.7 a 47% en el caso de las personas.[1049]

El CTMP dio a conocer en junio de 2005 que desde el punto de vista estadístico los cambios a escala nacional en la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio entre 2000-2002 y 2002-2004 son frecuentemente significativos. También lo son en el caso de la pobreza rural para los mismos periodos, con excepción de la pobreza de patrimonio entre 2000-2002. En términos generales, la población en situación de pobreza, tanto en áreas urbanas como rurales, en el año 2004, es menos pobre que la población en la misma situación en el año 2000.[1050] No obstante, que la crisis económica afectó de mayor manera a la población ubicada en pobreza alimentaria (de 1994 a 1996 aumentó a 76% la cantidad de individuos pobres), ésta fue la que experimentó mayor reducción (53%) en el periodo 1996-2004.

*Oportunidades*: Si bien al inicio de la administración de Vicente Fox el PROGRESA se mantiene en operación, en el primer trimestre de 2002, se enriquece el programa con nuevas acciones tendientes a consolidar su carácter integral y a expandir sus márgenes de acción y de alcance. Este nuevo programa es el denominado *Oportunidades*. Con el fin de ampliar las opciones de las familias en condición de pobreza extrema en educación, salud y alimentación, así como de vincularlas con nuevos servicios y programas de desarrollo diseñados para mejorar su situación socioeconómica y calidad de vida. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* agrupa y articula los esfuerzos de tres secretarías –*Desarrollo Social* (SEDESOL), *Educación Pública* (SEP) y *Salud* (SSA)– y del *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), con lo cual trascienden los objetivos del *Progresa*.[1051] Entre las nuevas acciones se encontraban las siguientes:

> *Becas educativas para niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias que cursan entre el tercer grado de primaria y el último de la educación media superior;*
> *Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares;*
> *Paquete esencial de servicios de salud, nutrición e higiene para la promoción del autocuidado;*

1049 *Ibíd.*, p. 41.
1050 *Ibíd.*, pp. 41-42.
1051 *Ibíd.*, pp. 47-48.

*Suplementos alimenticios: a todos los niños de entre cuatro meses y dos años de edad y, con desnutrición, entre los dos y los cinco años, así como a todas las mujeres embarazadas o cuyos hijos están en periodo de lactancia;*
*Apoyos en efectivo, complementarios de los ingresos de la familia, para propiciar una mejor alimentación;*
*Ampliación de la cobertura del programa a familias en pobreza que viven en zonas urbanas, incluido el Distrito Federal*, y
*Estímulo a los becarios para que concluyan la educación media superior y dotación de una base para el fortalecimiento de sus capacidades al término de su etapa estudiantil, mediante la incorporación del comprobante patrimonial jóvenes con* Oportunidades.

A partir de un reporte oficial de la SEDESOL (2005)[1052] se destacan los siguientes resultados en la *Administración Pública* de Vicente Fox:

*En el caso de la educación, entre el ciclo escolar 2000-2001, y aun 2004-2005, se habían otorgado 19.8 millones de becas escolares, de las cuales prácticamente la mitad fueron para mujeres. Al respecto, la variación del cuarto año de la administración de Fox con respecto al primero es de 105.2%;*
*En 2001, el programa incorporaba las becas para la educación media superior: se habían otorgado 1'855,591 al cierre de 2004. Se estimaba que para el 2005* Oportunidades *tendría una cobertura en educación de cinco millones de familias, lo cual, significaría beneficiar con becas a 5.5 millones de estudiantes. De igual forma, se habían distribuido a 8.1 millones de paquetes de útiles escolares durante los periodos 2000-2001 y 2004-2005;*
*En las zonas rurales, durante el periodo 2000-2004, se incrementaba en 85% el número de jóvenes que ingresaban a bachillerato, y en 24% el de inscritos en secundaria; se disminuía en 21% la cifra de alumnos reprobados en primarias urbanas y en 13% en las rurales, y se lograba reducir en 17% la deserción escolar en éstas y en 9.5% de las primarias;*

1052 *Ibíd.*, pp. 50-51.

*Respecto a la salud, se había incrementado en forma importante el promedio de consultas mensuales: de 1,624.4 en 2000 a 2,903.1 en 2004, con la expectativa de alcanzar 3,342.9 en 2005, y casi se duplicaría el promedio de consultas mensuales para niños menores de cinco años registrados, ya que se había pasado de 1,468.4 en 2000 a 2,138.4 en 2004, y se estimaba que al final de 2005 se habrían tenido 2,549.2. Lo mismo ocurre en el caso de mujeres embarazadas y lactantes de control, que pasan de 282.6 a 357.2 en el mismo periodo (se esperaban 449.1 para 2005);*

*El porcentaje de mujeres atendidas en control prenatal pasó de 92.7 en 2000 a 98.4 en 2004, lo que implicaba una variación de 5.7 puntos porcentuales. En el mismo lapso, se redujeron en 12% las enfermedades de niños menores de cinco años y se aumentó en 57% el número de las consultas en zonas rurales;*

*Respecto a la alimentación, durante el periodo 2000-2004* el Programa Oportunidades *había logrado que los suplementos alimenticios que se ofrecían en las clínicas de salud mejoraran en 16% el crecimiento de los niños de 12 a 36 meses. Adicionalmente, 75% de las mujeres afirmaban que destinaban los apoyos monetarios del* Programa para mejorar la alimentación de su familia, y

*El porcentaje de niños menores de dos años bajo control nutricional pasó de 87.1% en 2000 a 97.6% en 2004: una variación de 10.5 puntos porcentuales, y el porcentaje de niños de entre dos y cuatro años, de 86.6 a 97.2; esto es, 10.6 puntos porcentuales de variación.*

En el gobierno de Fox se había duplicado la cobertura del *Programa Oportunidades*, para llegar a 5 millones de familias, con el objetivo de cubrir a toda la población en pobreza alimentaria. Estas familias recibían el subsidio siempre y cuando los hijos y las madres asistieran al doctor. Los resultados fueron evidentes: los niños y los jóvenes están permaneciendo en las escuelas, como lo demuestra el incremento en la matrícula educativa. Se esperaba que para 2006 Oportunidades hubiera incrementado en 70.5% la cobertura a los indígenas, apoyando para ese año a más de un millón 100 familias.[1053]

1053 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, pp. 216-218.

Durante el sexenio de Fox, la tasa de matriculación en educación primaria sería universal (99.4%). La eficiencia terminal en este nivel educativo llegó prácticamente a 90%, como resultado del importante incremento en el número de becas que durante la administración de Fox equivaldría a casi cuatro veces las otorgadas en el sexenio anterior. En materia de educación media superior y superior, sólo para el año 2004 se otorgaron un millón 190 mil 267 becas, prácticamente el doble del sexenio anterior.[1054]

El análisis del panorama demográfico del país y del déficit acumulado en materia de vivienda llevó a la administración de Fox a proponerse como meta para el año 2006 lograr un ritmo de financiamiento de 750 mil viviendas por año, con su consecuente repercusión en la creación de empleos, en la reactivación de la industria de la construcción y en el crecimiento de la economía. También destaca la creación de la *Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda* (CONAFOVI), como instancia única del gobierno federal responsable de definir y conducir la política de vivienda y de impulsar los mecanismos para instrumentar y coordinar su ejecución.[1055]

*Contigo:* El *Programa Nacional de Solidaridad* se transformó en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) fundamento de la estrategia *Contigo*, que implementó el gobierno de Vicente Fox. Contigo fue una estrategia integral de desarrollo social enfocada en disminuir la pobreza, evitar la duplicidad de esfuerzos, promover la participación ciudadana y construir una nueva relación Estado-sociedad. Su finalidad era proveer de beneficios y servicios básicos a todos los mexicanos e impulsar el desarrollo de las personas, dándoles las herramientas necesarias para salir adelante.[1056]

Los programas de la estrategia *Contigo*,[1057] operados por distintas secretarías, se agruparon en cuatro grandes vertientes:

> *Desarrollo de capacidades.* Programas dirigidos a mejorar las capacidades básicas de la población para que todas las personas tengan acceso a la educación de calidad, a los servicios de salud y a un buen estado nutricional.

1054 *Ibíd.*, p. 219.
1055 *Ibíd.*, pp. 231-232.
1056 Paz Pellat, Marco Antonio, *et al. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 23.
1057 *Ibíd.*, pp. 23-24.

*Generación de opciones de ingreso.* Programas para fomentar la creación y consolidación de proyectos productivos y el autoempleo, propiciando que las familias tengan acceso al financiamiento de sus proyectos y cuenten con asesoría técnica.
*Desarrollo del patrimonio.* Programas y acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, el acceso a la vivienda y la capacitación y asistencia técnica para el trabajo.
*Protección social.* Acciones dirigidas a apoyar a las familias en pobreza para que estén en posibilidades de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social.

La articulación de las cuatro acciones emprendidas de la estrategia *Contigo* propiciaría un *círculo virtuoso.* Familias con acceso a crédito, aseguramiento y protección social estaban en posibilidades de realizar inversiones de largo plazo, como la educación de sus hijos. Individuos sanos y capacitados tendrán mejores oportunidades de trabajo y, por ende, una vida social plena. A su vez, ello les permite formar un patrimonio propio y nuevamente tener la protección necesaria para realizar inversiones de largo plazo en las capacidades (como salud, nutrición y educación) de la siguiente generación.[1058]

La pobreza media en cualquiera de las tres categorías –establecidas por la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL) en el gobierno de Vicente Fox– disminuyó marcadamente entre 1950 y 1984, fecha en la que se ubicaba generalmente el fin de la estrategia de crecimiento liderada por el Estado. A partir de 1984 y hasta el 2000 aumentó la pobreza en cada una de las tres categorías. Según las cifras oficiales, el crecimiento de la pobreza se contuvo y se revirtió después de 2000, durante la administración de Fox. Por lo que se desprende que la pobreza –medida mediante cualquiera de los tres indicadores adoptados por el gobierno mexicano– y la desigualdad, disminuyeron marcadamente durante la estrategia liderada por el Estado y crecieron después de la adopción de la estrategia basada en la liberalización comercial y en las reformas estructurales.[1059]

1058 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, p. 210.
1059 Puyana, Alicia y Romero, José A. "La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, p. 35.

El *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), órgano oficial del gobierno mexicano, reportó que la pobreza de patrimonio pasó de 53.6% de la población en 2000 a 42.6% en 2006, esto es, en tan sólo seis años 11% de la población dejó la pobreza extrema en ese periodo. Para el CONEVAL esto supone tres elementos. En primer lugar, se observa una disminución importante en la pobreza entre 1996 y 2006. En segundo lugar, se aprecia que hubo una rápida disminución durante el periodo 1996-2000, pero el ritmo del descenso se redujo entre el 2000 y 2005, y aceleró su descenso a partir de 2005. En tercer lugar, la reducción de la pobreza entre 1996 y 2006 había permitido disminuir sustancialmente la incidencia de la pobreza prevaleciente en 1994, antes de la crisis de 1995.[1060]

En el *Cuadro No. 5.1* se enlistan algunas de las leyes y reformas que se aprobaron en el gobierno de Vicente Fox, en materia de desarrollo social:

**Cuadro No. 5.1 | Leyes y reformas en el gobierno de Vicente Fox**

| Leyes | Reformas |
|---|---|
| Ley General de Desarrollo Social. | Reforma a la Ley General de Salud. |
| Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación. | Reforma Constitucional para dar carácter obligatorio a la educación preescolar. |
| Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Reforma a la Ley General de Educación para la inclusión de contenidos relativos a la protección del medio ambiente y de contenidos regionales de historia, geografía, entre otros. |
| Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Reforma a la Ley General de Educación para destinar cuando menos 8% del PIB al gasto público en educación. |
| Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. | Reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena. |
| | Inclusión de la perspectiva de género en los artículos 52, fracción III y 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Presupuestal 2003. |

Fuente: Eduardo Sojo Garza-Aldape. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio.* México, FCE, 2005, p. 212.

1060 *Ibíd.*, pp. 39-40.

La *Ley de Desarrollo Social* puede ser considerada como una verdadera historia de éxito por diferentes motivos. Primero, porque recoge y codifica una larga experiencia histórica en materia de derechos sociales y de políticas públicas encaminadas a hacer efectivo el ejercicio de los mismos. La ley también consolida un enfoque para la superación de la pobreza y la exclusión social que busca conciliar las mejoras tradicionales del pasado con el proceso de democratización y de apertura política actual. Segundo, porque una de sus contribuciones más importantes reside en el establecimiento de reglas que: 1) acotan y especifican el papel del Estado en materia de desarrollo social; 2) definen derechos y responsabilidades de los actores que participan en el campo de las políticas públicas (beneficiarios, funcionarios, organizaciones civiles, ciudadanos en general); 3) dibuja fronteras más claras entre el espacio público y los actores sociales; y 4) promueve la cooperación entre los actores. Y en tercer lugar, refleja el sentido del cambio social y político del México actual e incluye elementos de ruptura que claramente se distancian de las viejas prácticas y estilos de gestión gubernamental.[1061]

Otra reforma importante fue la *Ley General de Salud*, que permite integrar progresivamente a la "población abierta" al sistema de protección social, mediante el *Seguro Popular*. Esta reforma reviste una importancia histórica, ya que establece un *Sistema de Protección Social en Salud*, que cubrirá progresivamente mediante el *Seguro Popular de Salud* a 48 millones de mexicanos, que hoy carecen de protección social en materia de salud. Para este efecto las cuotas de las familias beneficiadas se complementan con aportaciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Este seguro garantiza que la población no asegurada se beneficie de servicios integrales de salud, incluyendo la atención preventiva, consulta externa, urgencias, hospitalización, cirugía y los medicamentos requeridos.[1062]

Por lo que se refiere al artículo cuarto constitucional que garantiza el derecho a la salud, prácticamente la mitad de la población (50 millones de mexicanos) no ejercía ese derecho, ya que quedaba desprotegida de las instituciones tradicionales de seguridad social como IMSS o el ISSSTE y carecía de un seguro médico. Esta situación provocó la intervención del Estado. Se reformó la *Ley General de Salud* en 2003 y se creó el *Seguro Popular* para atender a esos millones

1061 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia, op. cit.*, pp. 220-221.
1062 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, p. 229.

de mexicanos desprotegidos. El *Seguro Popular* es un seguro médico, público y voluntario, que fomenta la atención oportuna a la salud, a través de un mecanismo de protección del patrimonio familiar. Garantiza el acceso a un paquete de servicios de salud, que cubre 154 padecimientos y a los medicamentos asociados a ellos. A principios de 2006, el *Seguro Popular* cubre a más de 3 millones y medio de familias, lo que equivale a poco más de 12 millones de personas en todo el país. Cada vez más se irán afiliando más y más familias, las cuales tienen ahora los mismos derechos que antes sólo estaban reservados a los beneficiados del IMSS y el ISSSTE.[1063]

El otorgamiento de becas educativas fue otro de los temas más importantes en el gobierno de Fox. Mientras que al inicio de este sexenio se proporcionaba un total de 2.8 millones de becas, actualmente se otorgan alrededor de 6.1 millones, lo que significa un incremento de 118%. Este apoyo había contribuido a lograr que entre los años 2000 y 2005 las inscripciones crecieran en 12.2 y 28.6%, respectivamente, en los niveles de secundaria y bachillerato.[1064] El *Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores* (PRONABES) tenía como objetivos reducir la deserción escolar, acercar la demanda a las áreas de conocimiento requeridas por el desarrollo estatal, regional y nacional, así como disminuir las brechas estatales de cobertura. En su primera fase de operación, el PRONABES otorgó 44.4 mil becas. Para el ciclo 2004-2005 los estímulos aumentaron a 137.8 mil, lo que representa un crecimiento de 210% en relación con el periodo 2001-2002. Cabe mencionar que para Chiapas, Guerrero y Oaxaca, 5, 7 y 18%, respectivamente, del total de los becarios del programa, son de origen indígena y el 55% del total de los becarios de todo el país son mujeres. Se estimaba que para el ciclo escolar 2005-2006 el programa habría más que triplicado el número de becas entregadas a los estudiantes de bajos recursos al comenzar su aplicación.[1065]

A los programas *Oportunidades* y *Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores* (PRONABES), iniciativas centrales en el ámbito de la equidad, se añaden otros esquemas de becas y estímulos económicos –*apoyo para transporte, financiamiento educativo rural* (FIDUCAR) y reconocimiento al desempeño académico– que contemplan y enriquecen la red de apoyo a los grupos en situación de mayor desventaja. Al iniciar la gestión de Fox se

1063 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia, op. cit.*, pp. 246-247.
1064 *Ibíd.*, p. 225.
1065 *Ibíd.*, pp. 227-228.

proporcionaba 2.8 millones de becas, esfuerzo que se superó y que en 2006 se estimó 6.1 millones, lo que supone un incremento de 118%.[1066]

En la administración de Fox también se crearon: el *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES), que trabaja para crear y desarrollar una cultura de igualdad y equidad libre de violencia y discriminación, que proporcione el desarrollo integral de las mujeres mexicanas: y la *Oficina de Promoción e Integración Social para las personas con Discapacidad*, que desarrolla y busca consolidar las políticas públicas de atención a la discapacidad, que abran paso a una nueva cultura de respeto y equidad para este sector.[1067] El INMUJERES tiene como tarea central impulsar y promover acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población femenina con el propósito de erradicar toda forma de discriminación hacia ellas, así como procurar la igualdad de condiciones y de trato entre los géneros.[1068]

El 22 de agosto de 1979, se crea el *Instituto Nacional de la Senectud* (INSEN) estuvo adscrito al sector salud. Para dar respuesta efectiva a las necesidades de este grupo poblacional reorienta la política institucional en la materia, el 17 de enero de 2002 el INSEN, con un efímero cambio de denominación –*Instituto Nacional de Adultos en Plenitud* (INAPLEN)– y tiene la responsabilidad de abogar para que los mexicanos mayores de 60 años sean revalorados tanto por la sociedad como por el gobierno. Entonces como *Instituto Nacional de las Personas Adultas* (INAPAM) se consolida, de manera concomitante con la *Primera Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* –del 25 de junio de 2002– como un organismo público descentralizado de la *Administración Pública Federal*, rector de las políticas públicas de atención a mujeres y hombres mayores de 60 años.[1069]

Una de las políticas más importantes en el sexenio de Fox fue la *política de vivienda popular*. La meta que se impuso el gobierno fue para 2006, de lograr un ritmo de crecimiento anual de financiamiento de 750,000 viviendas, con su consecuente repercusión en la creación de empleos, la derrama fiscal, la reactivación de la industria de la construcción y el crecimiento general de la economía. Sobre los compromisos establecidos, el 26 de julio de 2001 se emitió un decreto mediante el cual se creó la *Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda* (CONAFOVI),

1066 *Ibíd.*, pp. 228.
1067 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, p. 213.
1068 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia. op. cit.*, pp. 269.
1069 SEDESOL. *Innovación y responsabilidad en la política social, op. cit.*, pp. 152-153.

organismo desconcentrado de la SEDESOL e instancia única del gobierno federal responsable de definir y conducir la política de vivienda, así como de impulsar los mecanismos para instrumentar y coordinar su ejecución.[1070]

En los primeros cuatro años de la administración de Fox, 2´664,592 créditos y subsidios, de los cuales 1´759,010 fueron para financiar la adquisición de vivienda y 905,582 para mejoramientos y otro tipo de créditos; es decir, 117 por ciento más de lo registrado en los primeros cuatro años del sexenio anterior, y 102.9% más respecto al total de la administración previa en la que se refiere a adquisición de vivienda. En cuanto a la inversión real, durante 2000-2004 se habían invertido un total de 413,990.1 millones de pesos de 2004, 130.7% más respecto a la inversión real durante igual periodo de la administración anterior, y para 2005 se esperaba otorgar 640,600 financiamientos, lo cual significaría un incremento adicional de 27.3% respecto a lo alcanzado en los primeros cinco años del pasado gobierno.[1071]

A pesar de los resultados alcanzados en materia de política social en el gobierno de Vicente Fox, existen tres factores donde la situación de la reforma económica muestra contrastes: empleo, informalidad y salarios.

> *Empleo*: Desde 1980 se han registrado varios cambios importantes en la estructura de empleo en México. Por una parte, hay una notable reducción en la participación de la agricultura y la minería en el empleo total; por la otra, hay un estancamiento del empleo manufacturero como porcentaje del total. En 2005, la participación de las manufacturas en el empleo fue de 11%, prácticamente la misma que en 1983. Se puede inferir que durante el periodo de reformas y la apertura comercial, la participación del empleo en las actividades productoras del conjunto de bienes denominados bienes comerciales ha disminuido. La reducción del peso de las actividades agropecuarias, no ha ido acompañada de otra tendencia normal: el crecimiento del peso de las manufacturas en el empleo total.[1072]

1070 *Ibíd.*, pp. 178-179.
1071 *Ibíd.*, p. 189.
1072 Puyana, Alicia y Romero, José A. *"La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas", op. cit.*, pp. 48-49.

*Informalidad:* A partir de 1944, fecha en que inició sus operaciones el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), el empleo formal fue el segmento más dinámico del mercado laboral, el cual en 1989 llegó a representar 38.7% del empleo total. Después de este año la participación del empleo formal decreció hasta alcanzar 24.5% en 1996. Se recuperó ligeramente a principios del año 2000 en el que concentró 30.2% de la ocupación total. Esta evolución significa que entre 1989 y el año 2005, más de 70.0% de la fuerza de trabajo había tenido que buscar trabajo en el sector informal. En términos absolutos, el número de personas vinculadas al sector informal en 2005 fue aproximadamente dos veces mayor que en 1989: se pasó de 13.4 millones en 1989 a 26.7 millones en 2005.[1073]
*Salarios:* Los salarios promedio aumentaron entre 1983 y 2006, pero en 2006 el índice de los salarios reales promedio se ubicó por debajo del que se había registrado en 1979, es decir, 26 años atrás. En 2006, solamente en lo que respecta a la maquila de exportación se ha recuperado y ganado terreno frente al nivel salarial de 1993. La mayor pérdida de ese año se presenta en el sector comercio, el segmento de los servicios que en mayor proporción absorbe la informalidad.[1074]

El análisis de las remuneraciones reales al trabajo por sector económico entre 1991 y 2000, muestran que sólo el sector agropecuario registró reducciones de salarios en ambos tipos de trabajo. Éste es un sector con una disminución absoluta en el empleo, lo que se traduce en una migración rural-urbana que a su vez ejerce una presión baja sobre los salarios urbanos reales en las manufacturas, la construcción y los servicios.[1075]

### 5.5 *Reforma administrativa*

En el gobierno del presidente Vicente Fox, la propuesta para *modernizar* la Administración Pública también formó parte de la agenda política, aunque adquiriendo una relativa mayor autonomía e importancia, características que aparecieron menos visibles o se desdibujaron en

1073 *Ibíd.*, pp. 54-55.
1074 *Ibíd.*, pp. 55-56.
1075 *Ibíd.*, p. 19.

las propuestas modernizadoras de los gobiernos anteriores analizados.[1076] En su gobierno, se planteó una ambiciosa reforma administrativa que se explicaba en términos del cambio prometido en muchos órdenes de la vida nacional, resultado de la llegada de una opción política distinta a la que había venido gobernando el país durante las últimas décadas. La propuesta para combatir la opacidad que marcó los procesos de decisión gubernamental y favorecer que la ciudadanía tuviera una presencia más activa, al menos otorgándole el derecho de solicitar información de carácter público.[1077]

El principal reto que se tuvo que enfrentar en la implementación de las reformas administrativas del periodo fue el de la creación de incentivos para otorgar nuevas directrices al comportamiento de los funcionarios y de las dependencias públicas. No se trató únicamente de reducir el tamaño, los costos operativos y el personal administrativo, sino de intentar contrarrestar prácticas de corrupción, así como nichos de interés establecidos durante décadas. Por ello, este tipo de reformas administrativas inspiradas en las prácticas del gerencialismo necesitaron de gran cantidad de recursos administrativos y políticos para poder sostenerse.[1078] Sin embargo, a pesar de que el presidente Fox contó con el llamado "bono democrático", la división del liderazgo de la reforma, junto con otros elementos, terminó por restarle el impulso y la estrategia indispensable para su consolidación.

Si bien se introdujeron algunas innovaciones, se continuó con la estructura y organización de la *Administración Pública federal* ya existente. Contra todo lo esperado respecto del cambio en la conducción gubernamental, no se introdujeron mayores cambios a la estructura y políticas gubernamentales, ni hubo "peces gordos", como solía decir el entonces presidente Vicente Fox. Por el contrario, las políticas públicas y la conducción del aparato gubernamental por parte de los nuevos titulares tuvieron un gran apoyo en el orden funcional existente. Lo que acreditó una vez más que ante el cambio de régimen, la *Administración Pública* tenía un papel fundamental para mantener la estabilidad política, económica y social. Sólo hubo cambios de nombres y aumento de recursos a una partidas presupuestales, en detrimento de otras.[1079]

1076 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2009, p. 289.
1077 Pardo, María del Carmen. "¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?". En Valverde Loya, Miguel Ángel y Hilderbrand, Mary E. (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*. México, Tecnológico de Monterrey-EGAP-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 19.
1078 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 111.
1079 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 412.

Con las modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) se realizaron los siguientes cambios: la reivindicación de la propiedad de la nación, que pasaría de la *Secretaría de Gobernación* a la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*; la innovación se dio con el ascenso de *subsecretaría a la Secretaría de Seguridad Pública*, pero ya fuera del ámbito de las facultades de la *Secretaría de Gobernación*; la tarea de promover la producción cinematográfica, de radio y de televisión, pasó a la *Secretaría de Educación Pública*; transferir el fomento de la actividad acuícola y pesquera de la *Secretaría de Medio Ambiente* a la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*; se modifica el nombre de la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* por el de *Secretaría de Economía*.[1080]

En el gobierno de Vicente Fox, el *Programa de Corrupción y Fomento a la Transparencia,* fue clave en las prioridades de su gobierno en la primera parte de su gestión. Los antecedentes históricos del *Programa de Corrupción y Fomento a la Transparencia*, deben buscarse en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) con la creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF) como responsable de la fiscalización, rendición de cuentas, realización de auditorías y evaluación de la gestión pública. Adicionalmente, a esta decisión se publica la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, por la que se norma la conducta y requisitos que deben observar los funcionarios públicos. Estas dos acciones tuvieron como propósito combatir la corrupción y mejorar la transparencia de los recursos públicos, al interior de la *Administración Pública Federal*. En este contexto, puede insertarse el referido programa.

Para el gobierno de Vicente Fox el *tema del combate a la corrupción* se convirtió en el *tema de la mayor importancia*, es decir, se trata de un *tema de seguridad nacional*. Por ello se elaboró y diseñó un documento que integrara estas inquietudes. El *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006,* busca: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad.[1081] El programa fijaba cinco objetivos estratégicos:

1080 *Ibíd.*, p. 413.

1081 SECODAM. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001.

**Cuadro No. 5.2 | Objetivos del programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia**

| Objetivos | Descripción |
|---|---|
| Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. | El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además, se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública. |
| Controlar y detectar prácticas de corrupción. | Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control. |
| Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. | Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares. |
| Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. | Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas. |
| Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. | Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación. |

Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.*

Derivado de estos objetivos generales, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia* y el *Desarrollo Administrativo 2001-2006*, se integraba por tres apartados y ocho capítulos. Mediante esta estrategia se pretendía propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia *Administración Pública Federal* y en particular, con sus funcionarios. En este contexto, establece cuatro retos que enfrenta la *Administración Pública Federal* en congruencia con nuestra identidad social, cultural y económica; retos que señala es posible convertir en oportunidades para atender la demanda de una población ávida de desarrollo con justicia y libertad.

**Cuadro No. 5.3 | Retos del programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia**

| Retos | Alcances |
|---|---|
| Gobierno Eficaz, Eficiente, Transparente e Innovador. | De Confianza en las Instituciones.<br>De Calidad e Innovación Gubernamentales.<br>De Control, Evaluación y Transparencia de la Gestión Pública.<br>De Participación Social. |
| El Combate a la corrupción e impunidad. | La corrupción en nuestra sociedad y en lo particular en la APF, es un fenómeno complejo y multicausal en el que están involucrados diversos actores; por lo mismo, necesita de diferentes estrategias a fin de, por un lado, conocer y evaluar su magnitud y por el otro, implantar políticas y acciones dirigidas a prevenirla y sancionarla acabando con la impunidad. |
| Una sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno. | Solo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces. |
| Servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad. | Para construir el Gobierno que deseamos a fin de que pueda conducir el cambio al modelo de nación en donde todos podamos desarrollar a plenitud nuestras potencialidades, necesitamos servidores públicos debidamente capacitados. Con un sólido código de ética y orientados a lograr objetivos, conseguir metas y ubicarlas en el tiempo y en el espacio para prestar servicios públicos de calidad, pertinentes y que respondan a las necesidades de la sociedad. |

Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.*

Un aspecto que destacaba en el programa, era el papel de los funcionarios públicos dentro de la Administración Pública con relación a la prestación de bienes y servicios. El programa afirmaba que los trabajadores al servicio del Estado son el capital humano y la riqueza más grande de la Nación. Los recursos humanos son el origen y destino de todo el esfuerzo gubernamental y quienes sirven en la Administración Pública federal demandan, con razón, una transformación de sus condiciones laborales y la apertura de mayores oportunidades de desarrollo. Por lo que sostiene que no se puede construir un buen gobierno si antes no se cuenta con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Se compromete en el marco de este programa, a instaurar un *sistema de carrera* (*servicio civil de carrera*), que comprenda desde la selección y reclutamiento hasta la evaluación del desempeño, prestaciones y la terminación de la relación laboral es impostergable. Por otra parte, el programa establecía cinco líneas estratégicas de acción, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

## Cuadro No. 5.4 | Líneas estratégicas del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia*

| Objetivos | Líneas Estratégicas | Contenido |
|---|---|---|
| **1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.** | 1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría. | El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. |
| | 1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la Administración Pública federal. | El objetivo rector de abatir la corrupción exige, en buena medida, estrategias y acciones distintas a las tradicionales. Es premisa fundamental dar énfasis a la prevención de conductas y hechos indebidos, lo que obliga a una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas federales. |
| | 1.3 Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública federal. | El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano es el reto. |
| **2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.** | 2.1 Implantar controles en la Administración Pública federal | El trabajo coordinado de todas las dependencias y entidades para el combate a la corrupción se centrará en la atención a las áreas susceptibles de mejora y que por su riesgo o existencia de problemas de corrupción, deban tener una respuesta rápida y contundente para erradicar prácticas ilícitas. |
| | 2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño. | La gestión pública requiere de mecanismos de información que permitan conocer lo que se hace en la APF, evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño. |
| **3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.** | 3.1 Aplicar las sanciones que correspondan a conductas indebidas | Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto la impunidad es una de las causales de la corrupción. |
| **4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.** | 4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública. | La exigencia ciudadana es tener un buen Gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad. |
| | 4.2 Generar acuerdos con la sociedad. | El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad. |
| | 4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción. | La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país. |
| **5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.** | 5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la Administración Pública federal. | Los inmuebles federales son una parte importante del patrimonio de la Nación; su atención y cuidado deben ser una prioridad del Gobierno. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Mientras que en los tres primeros objetivos y sus respectivas líneas estratégicas existe una clara intención de combate a la corrupción –prevenir y abatir prácticas de corrupción, controlar y detectar prácticas de corrupción y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad– son determinantes para evitar este tipo de prácticas desleales. Los dos objetivos y estrategias restantes –dar transparencia a la gestión pública mediante la participación ciudadana y administrar con pertinencia el patrimonio inmobiliario federal– son acciones de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Como podrá inferirse, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, establece como prioridades: el combate y eliminación de la corrupción; el fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos; evitar la impunidad en detrimento de la aplicación rigurosa de la ley; la aplicación de códigos de ética para el correcto desempeño de los funcionarios públicos; el desarrollo administrativo sin considerarlo como una reforma administrativa; la instauración del servicio civil de carrera como un mecanismo de modernización administrativa. Adicionalmente, establece de manera detallada un conjunto de indicadores para cada línea estratégica y líneas de acción, así como las áreas responsables para su implementación, control y evaluación.

En ese sentido, el *Programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia*, impulsaba acciones dentro del ámbito del sector público para mejorar el manejo transparente de los recursos públicos, fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Faltaría entonces, que en el sector privado se emprendieran acciones de la misma manera para evitar la corrupción y la impunidad en su ámbito de competencia.

Sin embargo, el tema de la corrupción, como varios otros de la agenda de modernización, fueron perdiendo fuerza, sobre todo a partir de la promulgación de la *Agenda de Buen Gobierno*, en que la falta de prioridad y de una secuencia de implementación apropiada impidió la correcta atención a los objetivos originales. Además, en la opinión pública pesó negativamente el hecho de que casos de corrupción cometidos por oficiales de alto nivel o por personajes vinculados con la política no tuvieron consecuencias, y que la lucha contra la corrupción se concentraba en faltas administrativas menores.[1082]

1082 Pardo, María del Carmen. *"¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?", op. cit.*, p. 30.

### 5.5.1 El *Modelo de Innovación Gubernamental*

El gobierno de Vicente Fox mediante su *Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental*, a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, había presentado para el periodo 2000-2006 el *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*.[1083] El modelo tenía como objetivo fundamental, transformar al gobierno mexicano en parte de la "inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia".[1084]

La innovación gubernamental –de acuerdo al modelo– era el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la *Administración Pública Federal*, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. Sus elementos claves eran: 1) se busca concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus); 2) orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad, y 3) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta y le impacta a la *Administración Pública Federal*. El focus estratégico que prevé el documento, es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.[1085] Para ello se proponían cuatro desafíos que se encontraban contemplados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*:

> El gobierno de Vicente Fox estableció un diagnóstico de los problemas que aquejaban a la *Administración Pública Federal*. Los problemas que registraba el diagnóstico se resumen en el hecho de que se identificaron importantes rezagos que se evidenciaron en: limitados esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas que implicaban indefinición en las prioridades que necesitaban atenderse en un entorno de recursos escasos: sobre-regulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades; estrategias dispersas que

1083 Gobierno de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. Ramón Muñoz Gutiérrez, México, 2001. Este apartado está tomado del documento de referencia.
1084 *Ibídem*.
1085 Algunos de los elementos para alcanzar el propósito (*focus*) son: 1) visión y misión compartidas; 2) demandas y prioridades sociales; 3) definición de objetivos (4 retos); 4) políticas de relación; 5) reposicionamiento (enfoques); 6) definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer, y 7) contribuir a un nuevo orden mundial (una causa poderosa).

no favorecían la creación de instancias de liderazgo, ni la conducción e integración de esfuerzos; estructuras de organización con formas *jerárquicas verticales que dificultaban la operación y que no se vinculaban debidamente con la misión y objetivos de cada institución, escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergían atribuciones de distintos órdenes de gobierno, entre otros.*[1086]

De manera esquemática, el *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental* parte de los supuestos que se consideran sujetos a un amplio debate, como son los siguientes:

*Justificación*: la política de cambio en el gobierno foxista no puede concretarse con instrumentos y estructuras del antiguo régimen con factura del PRI.

*Propuesta*: eliminación permanente de una mayoría de las plazas en la burocracia en todos los rangos y niveles del Gobierno Federal, durante el presente gobierno.

*Pretensión*: establecer en México una nueva forma de Administración Pública, denominada *Gobernanza Corporativa*. Esta se refiere a las mejoras prácticas del sector privado y que se supone pueden implementarse en el sector público.

*Pretende conformar un Gobierno con estructuras planas, menos niveles, menos plazas y más sencillas.*

A partir de la tesis de innovación social, se p*retende poner en funcionamiento la gestión pública con fundamento en tesis empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado.*

*Su propósito es reducir el tamaño de la burocracia y erradicar la "excesiva obesidad" de las estructuras de gobierno, la inutilidad de procesos, la duplicidad de funciones, la pesada carga burocrática y la asignación clientelar de plazas.*

*Los objetivos políticos del Modelo, buscan que los clientes deberán notar el cambio en las elecciones intermedias de 2003 y en las elecciones del 2006.*

*Remover del gobierno la tarea de remar para enfocarlo a dirigir.* "Echar a andar mecanismos de vanguardia que operan en gobiernos de primera clase, para los que la burocracia es innecesaria".

1086 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 290.

> "La función pública en México, pasa de una excesiva obesidad de estructuras a un gobierno innovador que en 730 días habrá cambiado para siempre".[1087]

En comparación con el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia* y el *Desarrollo Administrativo 2001-2006*, el *Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental* tiene las siguientes orientaciones: puede considerarse como una estrategia administrativa de modernización integral; aporta líneas de acción que de ser aplicadas pueden transformar de manera gradual la operación del aparato gubernamental. Sin embargo, su mayor debilidad es que se trataba de un modelo indicativo y de orientación general, por lo que no representaba una herramienta efectiva de combate a la corrupción.

La *Secretaría de la Función Pública* (SFP) se vio obligada a compartir las responsabilidades de la propuesta de modernización de la *Administración Pública* con la *Oficina de Innovación Gubernamental*, a la que se le solicitó integrar el programa rector en la materia, la llamada *Agenda de Buen Gobierno* (ABG). Fox quería darle a la innovación gubernamental y mejora administrativa, que creó la *Oficina de Innovación Gubernamental*, que fue la que creó e impulsó, en un principio, la estrategia de *Agenda de Buen Gobierno*.[1088] Al respecto, Pardo (2003) afirma que todo mundo entendía que a la *Oficina de Buen Gobierno* le correspondía el liderazgo político del tema, pero no podía ir más allá y quien tenía las atribuciones y el presupuesto para generar las estructuras y acciones sustantivas era la SFP, así que la división de roles quedó muy clara.[1089]

La aplicación del *New Public Management* (*Nueva Gerencia Pública*) en México no fue deliberada, sino fue producto de la coincidencia. Esta situación se puede explicar, debido a que los funcionarios del gobierno de Vicente Fox no sólo obtuvieron su formación en universidades e institutos de educación superior privados, sino que su experiencia profesional la acumularon en el sector privado. Estudiaron, en una proporción importante, administración de empresas, organización industrial, contaduría pública, sistemas computacionales, administración y finanzas; se incorporaron algunos abogados y economistas, además de biólogos, psicólogos, ingenieros y arquitectos. El desarrollo y la experiencia profesionales los adquirieron de manera

1087 Gobierno de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, op. cit.*, ibídem.
1088 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, pp. 296-297.
1089 *Ibíd.*, p. 298.

fundamental sólo en empresas y despachos privados, es decir, el contacto con el sector público lo tuvieron, en el mejor de los casos, desde el lado de proveedores, asesores, contratistas.

Si bien estos cambios parecerían resultar necesarios como una base legal para encauzar un cambio trascendente, las reformas propuestas indicaban que la alternancia democrática no ofrecía, al menos cuando el gobierno estaba llegando, un espacio para plantear reformas administrativas que pudieran acompañar transformaciones de fondo a la estructura del Estado. De ahí que para Pardo (2009) las propuestas de modernización administrativas del gobierno de Vicente Fox, si bien tuvieron como componente característico la introducción de técnicas de gerencia privada, ofrecieron también propuestas más cercanas a la continuidad de lo que se venía haciendo, particularmente respecto al anterior gobierno priista, que reformas profundas, que hubieran podido acompañar el cambio social generado de la expectativa de la alternancia y ofrecido tanto en la campaña electoral, como en las propuestas iniciales, bajo el membrete de "el gobierno del cambio".[1090]

En el gobierno de Vicente Fox se realizaron cambios en las estructuras administrativas del gabinete. Las reformas a la ley que se hicieron, en primer término, para crear la *Secretaría de Seguridad Pública*, esta creación intentaba responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad en relación con el problema de la inseguridad, tratando de darle unidad de mando a las diversas acciones que se emprenderían, contando con una dependencia que tuviera responsabilidad exclusiva en dicha materia.[1091]

Por lo que respecta al resto de la estructura, ésta se modificó no sólo de forma, sino también proponiendo un importante reacomodo de funciones. En el caso, por ejemplo, de la supresión de la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* que dejaba fuera una amplia gama de servicios, para dar paso a la *Secretaría de Economía* que se propuso que también se encargara de coordinar y apoyar empresas asociadas a grupos de escasos recursos. Lo mismo puede decirse respecto a la de *Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, que no sólo cambió de nombre, sino que se reacomodaron sus tareas, quedando como *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, así como la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,* que quedó como *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y*

1090 *Ibíd.*, pp. 291-292.
1091 *Ibíd.*, p. 293.

*Alimentación*. Asimismo, se fortalecieron atribuciones de algunas secretarías, notablemente las de la de *Gobernación*, para convertirla en el eje de la "gobernabilidad democrática".[1092]

En la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) se mantuvieron las atribuciones de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM), transformada en *Secretaría de la Función Pública* (SFP) hasta marzo de 2003. Esta secretaría contaba con atribuciones para llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo en el artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF); además de las previstas en las leyes: *Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (LFRSP); de *Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (LAASSP); *General de Bienes Nacionales* (LGBN); *Federal de las Entidades Paraestatales* (LFEP); y otros ordenamientos aplicables. Se buscaba pasar de una secretaría en la que el énfasis estuvo puesto en el control y sanción hacia otra en la que el eje de las tareas debía ser la prevención y el mejoramiento de la gestión.[1093]

Al iniciarse el sexenio de Fox, aparecieron por encima de las secretarías, nuevas comisiones coordinadoras, cuya creación no quedaba enmarcada dentro de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Sobre estas unidades, puede afirmarse que no quedó claro cuáles serían sus responsabilidades, sí sólo serían de coordinación, qué tramo de control le correspondería a cada una o cómo se coordinarían entre ellas. Las diferentes denominaciones que las identificaron sugirieron, sin que tampoco mediara alguna explicación por parte del Ejecutivo, que habría diferencias jerárquicas entre ellas volviendo difícil poder identificar dicha jerarquía, además de sus tareas y utilidad administrativa.[1094] Como era de esperarse, no fueron aprobadas y desaparecieron estos órganos tal como llegaron, debido a que no tenían una justificación jurídica y administrativa.

### 5.5.2 La *Agenda de Buen Gobierno*

El *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental* fue elaborado por la mencionada *Oficina de Innovación Gubernamental* adscrita a la Presidencia de la República y entregado al Presidente Fox el 20 de enero de 2001. Como resultado de este documento, que sirvió

1092 *Ibíd.*, pp. 292-293.
1093 *Ibíd.*, pp. 295-296.
1094 *Ibíd.*, pp. 294-295.

como punto de partida para diseñar la denominada *Estrategia de Innovación Gubernamental*, se desarrolló la *Agenda de Buen Gobierno* (ABG).[1095]

En la ABG se concretó la idea de gerenciar la Administración Pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, suponiéndose que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los tradicionales y con la incorporación de las "nuevas visiones" se ofrecerían de manera automática, mejores resultados. Los elementos de la ABG, pueden verse en el *Cuadro No. 5.5.*

**Cuadro No. 5.5 | Elementos de la *Agenda de Buen Gobierno***

| Principio | Descripción |
|---|---|
| Gobierno honesto y transparente. | Que impulsara la probidad de los servidores públicos, el combate decidido a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza en la sociedad. |
| Gobierno profesional | Que contara con los mejores servidores públicos, para garantizar que la Administración Pública transitara sexenalmente sin trastornos y con eficacia. |
| Gobierno de calidad | Que mejorara los productos y servicios que ofrecía a la sociedad, de forma que éstos satisficieran e incluso superaran las expectativas de los ciudadanos. |
| Gobierno digital | Que mediante el uso de las TIC´s agilizara el acceso a la ciudadanía a los servicios públicos con mayor oportunidad, calidad y eficiencia. |
| Gobierno con mejora regulatoria | Que eliminara los trámites excesivos, redujera los costos para los ciudadanos, asociados al cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas. |
| Gobierno que costara menos | Que multiplicara la cantidad y calidad de los servicios que proporcionaba a la ciudadanía, por medio de la reestructuración del gasto público y acrecentando la asignación de recursos a áreas que ofrecieran más y mejores beneficios a la población. |

Fuente: Elaboración propia.

La ABG diseñada en la *Oficina de Innovación Gubernamental* (OIG) se basó, entonces, en principios gerenciales, rescatando de manera más intuitiva que "científica", a algunas de las principales ideas de la *Nueva Gerencia Pública* (NGP). Dentro de la propuesta de la oig se incluyeron también atributos de buen gobierno que cruzaban los seis ejes de la *Agenda*, tales como *calidad total, austeridad, participación ciudadana, apertura y transparencia, responsabilidad, competencia, estrategia, digitalización, agilidad y flexibilidad, cercanía, confiabilidad, ética, desregulación, efectividad, profesionalismo y federalización*.

1095 *Ibíd.*, p. 303.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basó en la *Agenda de Buen Gobierno* y se materializó en una serie de programas que no tuvieron una correcta interrelación. De hecho, la Agenda se propuso en noviembre de 2002, pero sus estrategias empezaron a desarrollarse hasta 2004, intentando en los últimos años concretar las tareas ante la inminencia de que el sexenio terminaba sin haberse logrado consolidar una propuesta coherente. Se concluye que la innovación gubernamental nunca se planteó como reforma o modernización administrativa. Ni siquiera se sabía que debía hablarse de modernización o reforma administrativa.[1096]

> La *Agenda de Buen Gobierno* estuvo volcada sobre sí misma y más que atender las demandas de la propia administración, y sobre todo de la sociedad, impuso decisiones con criterios fundamentalmente eficientistas, sin considerar, como se mencionó, sus impactos; de ahí que se afirme que no salió de los gabinetes en los que se diseñó. El éxito fundamental de la ABG fue *gerencial, no social*.[1097]

La ambiciosa agenda de reforma planteada por el gobierno de Vicente Fox no sólo tuvo complicaciones en la etapa de diseño, dada la numerosa y compleja cantidad de metas planteadas, sino también en el momento de su implementación. La orienación del enfoque de reformas de "arriba hacia abajo" y sin considerar el punto de los operadores, surgieron serias resistencias y complicaciones a la hora de la puesta en marcha de la abg. Esta situación contradictoria fue resultado de la falta de claridad en el liderazgo de las iniciativas, de la ausencia de una estrategia de implementación definida, además de algunos brotes de resistencia burocrática que no tardaron en aparecer,[1098] a pesar de que, en alguna medida estuvo liderada por uno de los hombres más cercanos al presidente.[1099]

La *Nueva Gestión Pública* (NGP), en primer lugar, no es en esencia una opción radicalmente distinta para analizar la Administración Pública ni, en todo caso, un corpus integrado de teorías y prácticas administrativas, sino que se trata, más bien de una recreación de los problemas gubernamentales a la luz de las nuevas posibilidades sociales y tecnológicas propias de

1096 *Ibíd.*, pp. 398-399.
1097 *Ibíd.*, p. 400.
1098 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 114.
1099 Pardo, María del Carmen. *"¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?", op. cit.*, p. 19.

nuestro siglo.[1100] En segundo lugar, la literatura reciente había consistido en subrayar el hecho de que las reformas administrativas no han sido, como se ha querido pensar en ocasiones, una expresión más de la oleada internacional de reformas gerencialistas que predominaron en la década de 1990 del siglo que terminó.[1101]

> Lo que interesa aquí es subrayar que las reformas administrativas en México que se han inspirado en la NGP no han sido estrategias premeditadas de innovación, tanto como resultado de decisiones incrementales y contingentes, impulsadas por fuentes diversas de cambio: desde el programa de reducción gubernamental de la década de los ochenta, como el incremento de la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y, notablemente, el Congreso, sin olvidar los efectos de la más reciente crisis financiera, que nos es inmediatamente relevante.[1102]

La investigación sobre reformas administrativas en México, también ha tendido a incluir nuevos niveles y sujetos de investigación; en ese sentido, no ha pasado inadvertido el relativo aislamiento de las burocracias estatales y municipales en los esfuerzos de modernización administrativa, no obstante la acelerada profesionalización de algunos de sus cuadros abocados al desarrollo urbano e industrial. Se trata de entender a las reformas administrativas como interacciones de poder en las que participan tanto políticos como servidores públicos de diversos rangos, los medios masivos de comunicación, así como académicos, legisladores y los mismos ciudadanos.[1103]

Todavía más, a la dificultad natural del proceso de reforma administrativa se suma el hecho de que los modelos de cambio administrativo, introducidos en México en estos últimos años fueron de distinta naturaleza. Por un lado, las reformas de clásico cuño weberiano, como la profesionalización del servicio burocrático y, por otro, reformas más típicamente gerenciales, como la evaluación del desempeño a partir del resultado o la desregulación de servicios y

1100 *Ibíd.*, p. 21.
1101 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 115. "(…) la medidas de fondo de la NGP, a saber, la autonomía de agencias públicas y la introducción de mecanismos de mercado para la competencia burocrática, fueron dejadas de lado para destacar algunas otras de mayor efecto retórico y menor costo estructural, como la firma de cartas ciudadanas o el otorgamiento de premios de innovación".
1102 Pardo, María del Carmen. *"¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?", op. cit.*, p. 22.
1103 *Ibíd.*, p. 23.

trámites. Esta superposición de modelos de reforma implicó serias dificultades a la hora de poner en práctica las distintas medidas de mejora gubernamental, al punto de que, en algunos casos, se obstaculizaron unas a otras.

Para Pardo (2013) hacia finales del gobierno de Vicente Fox, resultaba evidente que la ambiciosa reforma administrativa puesta en marcha en el inicio de su sexenio, destinada a la creación de un Estado más democrático y orientado hacia los resultados, no había tenido el éxito esperado. En buena medida, debido a la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma administrativa, la falta de liderazgo político e institucional suficientemente fuerte para afrontar los altos costos que una operación de esta magnitud implicaba, a pesar que estuvo liderada por uno de los hombres más cercanos al presidente Fox.[1104]

### 5.5.3 La *Ley de Acceso a la Información Gubernamental*

El gobierno federal por conducto de la *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), la todavía SECODAM, la *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* y la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, elaboró el proyecto de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG). Este proyecto sería sometido a una amplia consulta previa a su presentación como *Iniciativa de Ley* ante el *Congreso de la Unión*. El 26 de febrero de 2001, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial, académico, sindical, agropecuario y varios partidos políticos, suscribieron con el Ejecutivo Federal el *Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*.[1105]

La LFTAIPG fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión. Se promulgó el 12 de junio de 2002, haciendo obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, metas, salarios de los servidores públicos, adquisiciones y contratación de servicios. La Ley garantizaba el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales con los que contaban los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos (IFE, CNDH, *Banco de México*).[1106]

1104 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 16.
1105 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, pp. 329-330.
1106 *Ibíd.*, pp. 332-333.

La LFTAIPG contemplaba, en su artículo 33, la creación del *Instituto Federal de Acceso a la Información* (IFAI), que empezó a operar el 12 de junio de 2003. El IFAI estaba encargado de cumplir y a hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y sería la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Además, que el IFAI tenía el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En relación a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* y la creación del *Instituto Federal de Acceso a la Información* (IFAI), los resultados también fueron dispares. Por una parte, sin duda la promulgación de esta ley había significado uno de los avances más importantes, no sólo en términos administrativos, sino también sociales y políticos en la historia reciente del país. Tan solo en el lapso que corre de 2003 a 2006, se hicieron 172,169 solicitudes de información de los ciudadanos, mientras que se interpusieron, cuando la respuesta obtenida se consideró insuficiente, 8,238 recursos de revisión.[1107]

### 5.5.4 La *Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera*

La profesionalización del servidor público era un tema relevante para cualquier acción relativa a la *Reforma del Estado.* Difícilmente se puede entender a la Reforma del Estado, si antes no se cuenta con un marco que permita a quienes van a llevarla a cabo en un ambiente favorable para modernizar la *Administración Pública*.[1108] La falta de un servicio profesional de carrera había creado estructuras clientelares que, no obstante los indudables méritos y espíritu de servicio muchos funcionarios públicos, demeritaban la eficacia y eficiencia del accionar gubernamental. En numerosas ocasiones se observaba la movilidad de funcionarios hacia dependencias que no correspondían a sus conocimientos sino a la lealtad o permanencia en determinado grupo político. La capacitación de funcionarios se convertía no en una herramienta de permanencia y desarrollo laboral, sino en una solución para satisfacer la demanda inmediata de nuevas responsabilidades.[1109]

1107 *Ibíd.*, p. 30.
1108 Guerrero, Omar. "La carrera administrativa en México, entre la policy y la política". RAP. *La Administración y el Pluripartidismo.* México, INAP, No. 96, pp. 3-4.
1109 Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio, op. cit.*, p. 32.

La instauración de un servicio civil de carrera formaba parte del proyecto de modernización administrativa del gobierno de Ernesto Zedillo. Pero, como se habrá observado, no es la primera vez que el gobierno mexicano se propone instaurarlo.[1110] Las primeras iniciativas ocurrieron dentro del estallido de la crisis económica de 1982. En 1983 se creó la *Dirección General de Servicio Civil*, con facultades para fijar las políticas sobre las relaciones laborales del personal de la burocracia. La quiebra de las finanzas públicas obligó a una fuerte reducción de los gastos gubernamentales. En 1983 también se creó la *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, encargada de controlar los presupuestos, la normatividad y el seguimiento fiscal de los programas decididos. Desde entonces se incorporó a la *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado* (FSTSE) en los diversos proyectos de servicio civil.

En el gobierno de Vicente Fox se logró el consenso necesario de los actores políticos y administrativos para la instauración de un servicio civil de carrera. Al respecto, las *Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público* y *Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores* realizaron diversos estudios para la instauración de un servicio civil de carrera y la creación de la *Secretaría de la Función Pública*.[1111] Para ello realizó los siguientes trabajos:

> En sesión celebrada el día 14 de octubre de 2000, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) presentó iniciativa con *Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*;
>
> En la misma sesión la *Mesa Directiva de la Cámara de Senadores* acordó el trámite de recibo de la iniciativa y por instrucciones de su Presidente, fue turnada a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Administrativos;
>
> En sesión de 30 de abril de 2002 el Senador César Jáuregui Robles del *Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional* (PAN) presentó iniciativa con proyecto de decreto de *Ley Federal del Servicio Público Profesional* y reformas a la *Ley Orgánica*

1110 Guerrero Amparán, Juan Pablo. "Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal". México, CIDE, 1998, *Documento de Trabajo*, No. 61, pp. 13-17.

1111 Cámara de Senadores. *Se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación. México, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores*, 24 de octubre de 2002, mimeo.

*de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación* y *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*;

Dicha iniciativa fue turnada en la misma sesión a las Comisiones que suscriben el presente dictamen, analizándose junto con la propuesta mencionada del Senador Carlos Rojas.

Con fecha 29 de octubre de 2002, la *Mesa Directiva de la Cámara de Diputados* turnó a las *Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública* la *Minuta* remitida por el Senado a efecto de elaborar el presente dictamen;[1112]

Dichas Comisiones realizaron algunas modificaciones a esta *Minuta* y fue remitida a la *Cámara de Senadores* para su aprobación final el 13 de marzo de 2003;

El día 10 de abril de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, así como las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, así como adiciones a la *Ley de Planeación*.[1113]

Con esta Ley se propone la desaparición de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM) para dar paso a una nueva dependencia federal denominada *Secretaría de la Función Pública*. Ello representa una enorme aspiración en la Administración Pública, para darle la mayor prioridad a los asuntos de la función pública, su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva.

> Será la Secretaría de la Función Pública quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad. Queda claro que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería

1112 Cámara de Diputados. *De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación. México, Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados*, 13 de marzo de 2003, mimeo.

1113 *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, pp. 46-63.

inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros.[1114]

Para la creación de la *Secretaría de la Función Pública* se considera necesario reformar el artículo 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* para eliminar la denominación de la actual *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*, misma que pasará a ser la *Secretaría de la Función Pública*. Lo cual tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el *Servicio Profesional de Carrera*.[1115] Las funciones de la *Secretaría de la Función Pública* se encontrarían contenidas en la adición del artículo 37 con una fracción VI *bis*, XVIII *bis* y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI, en los siguientes términos:

Cabe señalar que con fecha 10 de abril de 2003, es expedida la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, porque lo que se da el primer paso para iniciar desde dentro del aparato gubernamental, una de sus mayores transformaciones definitivas.[1116] Los siguientes pasos –expedición del *Reglamento* y creación del *Consejo Consultivo del Sistema y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección*– serían fundamentales para hacer viable y efectivo este sistema profesional de carrera.

La Ley se acompañó de la emisión de su *Reglamento*, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la *Secretaría de la Función Pública*, la que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. El *Servicio Profesional de Carrera* se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.[1117]

1114 *Ibíd.*, p. 4.

1115 Complementariamente, la iniciativa establece ajustes en los artículos 31 y 37 de la misma Ley para adecuar las nuevas facultades que tendrá la Secretaría de la Función Pública para la operación del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera; el artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que dará la pauta a la entrega del reconocimientos y estímulos al personal destacado y los artículos 19, 33, 34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría de la Función Pública.

1116 *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, pp. 46-63.

1117 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 344.

La *Ley del Servicio Profesional de Carrera* dispuso de cambios en tres aspectos de las estructuras organizacionales de las dependencias de la *Administración Pública Federal*. En el diseño, prevé la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos. En el control, dispone que se asegure la correspondencia entre las plazas que aparecen en el presupuesto y las que efectivamente operan en las estructuras. En la planeación, ordena la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran, y la evaluación del sistema en su conjunto.[1118]

Respecto al tema del *Servicio Profesional de Carrera* también hubo problemas y retrocesos. Para empezar, la creación de un servicio civil de carrera tiende a ser, al contrario de lo que sucedió en México, uno de los primeros elementos en procesos amplios de reforma administrativa, incluso antecediendo por décadas a innovaciones subsecuentes. Incluso con el éxito de la creación del servicio civil mexicano, no ocurrió, se presentarían problemas de operación y coherencia con las otras reformas emprendidas durante el inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, como la de un gobierno menos regulador o de resultados.[1119]

Un problema adicional con respecto a la reforma del servicio civil es que, incluso en sus propios términos, no fue del todo exitosa, sino que enfrentó severos problemas de funcionamiento y legitimidad. El tema de la equidad y neutralidad, no se cumple ya que al final de los exámenes, la decisión final queda a discreción de los jefes inmediatos al puesto, quienes pueden ejercer un veto para definir el resultado definitivo del concurso. También hubo serios problemas de organización e información desde el diseño. Destaca, por ejemplo, el exceso de estructuras para el cumplimiento de ciertas funciones, el exceso de normatividad y niveles jerárquicos, así como otros asociados a procesos que se duplicaban. Aún más, en un principio, ni si quiera con una base de información suficiente para poner en marcha el servicio profesional de carrera.[1120] Una reforma que tendría que haber sentado las bases de un gobierno neutral y de una burocracia profesional, terminó por disiparse en medio de la superposición de metas y la falta de claridad en el objetivo último de la estrategia.

1118 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 415.
1119 Pardo, María del Carmen. *"¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?", op. cit.*, pp. 30-31.
1120 *Ibídem.*

El *Servicio Profesional de Carrera*, requirió recursos presupuestales para que se pudieran abrir las nuevas plazas y también del apoyo de los funcionarios que formaban parte de la estructura administrativa. En el caso de los recursos presupuestales, la SHCP se convirtió en un importante obstáculo que hubo que salvar, negociando que se suprimieran subsecretarías y otros niveles y plazas, a cambio de los recursos necesarios para poner en marcha el SPC. Combinar ambas estrategias de reforma, gerenciales y burocráticas, pudo no haber generado costos al haber favorecido la obtención de resultados satisfactorios, por ejemplo, en la operación del SPC. Si bien, su incorporación responde a los criterios weberianos, el compromiso asumido por el gobierno de Vicente Fox, al menos de manera retórica, en una reforma gerencial, buscando simplificar, flexibilizar, medir resultados, los graves problemas en la activación del SPC acabaron por poner en entredicho muchos de los postulados de dicha propuesta.[1121]

En materia de corrupción, parecía que todo el panorama de corrupción y deshonestidad, resultaba tanto o más grande que en la época dorada del PRI, a principios de la década de 1980 en que se anunció una nueva cruzada por la renovación moral del país, y se crearon nuevos marcos, jurídico y político, para el desempeño de los servidores públicos. De nada sirvió, al contrario, parecía haber empeorado, porque "antes era un partido, ahora eran todos".[1122]

### 5.6 La privatización de las empresas públicas

El proceso de privatización trataba de cerrar su ciclo en el gobierno de Vicente Fox, por medio de concluir los pendientes de la administración de Ernesto Zedillo,[1123] entre los que destacan la apertura energética, del sector hidráulico, del sector telecomunicaciones –inversión extranjera 49-51% o apertura al 100% sólo a países que den el mismo trato a México– a la inversión privada. Así como la venta de la *Corporación Internacional de Transportación Aérea* (CINTRA), controladora de *Aeroméxico* y *Mexicana de Aviación*; la concesión de más carreteras; y la privatización del *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (AICM).[1124]

1121 *Ibíd.*, pp. 32-33.
1122 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, p. 427.
1123 Sánchez González, José Juan. *La privatización en México como retracción estatal, op. cit.*, pp. 293-299.
1124 Pérez Ramírez, Rigoberto. *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global, op. cit.*, p. 174.

Aunque no se trata de una prioridad, el gobierno de Fox pone énfasis en la reforma estructural del sector energético –la reforma fiscal y laboral– para liberar recursos públicos, proveer de fluido eléctrico y de energéticos a la planta productiva a precios competitivos, mejorar los servicios, así como abatir el desperdicio.

En 2002 se autorizó la constitución de tres organismos públicos descentralizados y se concretó la desincorporación de una entidad de ese mismo tipo, con lo cual el universo de entidades pasó de 205 el 1° de enero, a 207 el 31 de diciembre de ese año. Asimismo, del 1° de enero al 31 de julio de 2003 se crearon cuatro organismos públicos descentralizados y se desincorporó mediante proceso de extinción el fideicomiso Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. Con estos movimientos, el universo de entidades paraestatales ascendió a 210. De ese total, 173 organismos y empresas se encontraban vigentes y 37 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 83 eran organismos públicos descentralizados, 71 eran empresas de participación mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos.[1125] Esto representaba el 15% de las 1,155 empresas públicas que se tenían en 1982.

Se mencionaba que entre las 37 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen *Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.*, la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* y las *sociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL*. Al mismo tiempo, la *Comisión Intersecretarial de Desincorporación* (CID) dictaminó favorable los siguientes procesos:

> El 26 de junio de 2002, la extinción de *Productora Nacional de Semillas*. El Congreso de la Unión no había procedido a derogar el artículo tercero transitorio de la *Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas*;
>
> El 17 de octubre de 2002, la disolución y liquidación de las *sociedades nacionales de crédito integrantes del Sistema BANRURAL*;
>
> El 13 de junio de 2003, la extinción del *Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito* (FIDELIQ);
>
> Se registró cambio de denominación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada *Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.* a FONATURBMO, S.A. de C.V.

1125 Fox Quesada, Vicente. *Tercer Informe de Gobierno*. México, Gobierno de la República, 2003, p. 266.

En el siguiente Informe de Gobierno de Vicente Fox, se informa que entre el 31 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004, concluyó un proceso de privatización y se creó un organismo descentralizado, por lo que el número de entidades paraestatales se mantuvo en 210. De ese total, 179 organismos y empresas se encontraban vigentes y 31 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 84 eran organismos públicos descentralizados, 76 eran empresas de participación mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos.[1126]

Durante el período señalado, concluyó el proceso de desincorporación mediante el esquema de liquidación y extinción, del *Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas*. Asimismo, se creó el *Instituto Nacional de Medicina Genómica*, por lo que suman 14 las entidades públicas constituidas a partir del 1° de septiembre de 2000.

Entre las 31 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen *Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.*, y las *sociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL*. Cabe recordar que se seguían llevando a cabo las actividades residuales del proceso de privatización de *Aseguradora Hidalgo, S.A.*

Posteriormente, en el *Quinto Informe de Gobierno* se reportaba que del 1° de enero al 31 de julio de 2005 se crearon 3 nuevas entidades paraestatales, como fueron el *Hospital Juárez de México*, el *Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral* (CONOCER) y el *Instituto Nacional de Rehabilitación*, por lo que suman 17 entidades creadas desde el 1° de diciembre de 2000.[1127]

A julio de 2005, las entidades paraestatales eran 212. De este total, 172 organismos, empresas y fideicomisos públicos se encontraban vigentes y 40 en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes, 86 eran organismos descentralizados, 67 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos.

Continuaban entre las 40 entidades en proceso de privatización, *Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.*, las s*ociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL* y las siete empresas filiales de PEMEX-Petroquímica: *Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos* y *Tula*, todas ellas sociedades anónimas de capital variable.

1126 Fox Quesada, Vicente. *Cuarto Informe de Gobierno.* México, Gobierno de la República, 2004, p. 251.
1127 Fox Quesada, Vicente. *Quinto Informe de Gobierno.* México, Gobierno de la República, 2005, p. 230.

Al final del periodo de gobierno de Vicente Fox, se reportaba que del 1° de enero al 31 de julio de 2006 se crearon dos organismos, el *Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores* y la *Comisión Nacional de Vivienda*, con lo que se suman a 21 entidades públicas creadas a partir del 1° de diciembre de 2000, por ese gobierno.[1128] Lo contradictorio, es que a pesar del proceso de privatización de empresas públicas, en todos los gobiernos neoliberales se siguieron creando nuevas empresas paraestatales.

Vicente Fox deja el gobierno con 215 entidades paraestatales al 31 de julio de 2006. De este total, 173 eran organismos, empresas y fideicomisos públicos se encontraban vigentes, 90 eran organismos públicos descentralizados, 65 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 18 eran fideicomisos públicos.

Al final de su gestión, deja 42 entidades en proceso de privatización destacando *Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.*, las s*ociedades nacionales de crédito del Sistema* BANRURAL y las siete empresas filiales de PEMEX-Petroquímica: *Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos* y *Tula*. Además inicia la liquidación y extinción de la *Agencia de Noticias Mexicana Notimex, S.A. de C.V.* y mediante extinción el fideicomiso público *Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.*

### 5.7 La *Reforma del Estado empresarial* de Vicente Fox: las reformas pendientes de segunda y tercera generación

Las promesas de campaña de Vicente Fox de un crecimiento económico de 7% anual fueron exhibidas y multicitadas como uno de los grandes fracasos de esa administración. El crecimiento económico en el sexenio foxista fue un bajísimo 2.3% promedio anual para el sexenio, índice que resulta insuficiente para las necesidades de desarrollo nacional. Debido al patrón de crecimiento del PIB observado en México, la etapa neoliberal ha sido calificada como una experiencia de "recesión con estabilidad".[1129]

La línea de continuidad del gobierno foxista respecto a sus predecesores priistas en lo tocante al crecimiento económico quedó nítidamente establecida, es decir, el crecimiento

1128 Fox Quesada, Vicente. *Sexto Informe de Gobierno.* México, Gobierno de la República, 2006, p. 259.
1129 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 181.

económico como sucede desde el primer gobierno neoliberal de Miguel de la Madrid, fue un fracaso. La política económica neoliberal foxista al seguir la misma receta de los gobiernos priistas neoliberales, no podía generar sino un crecimiento bajo del PIB, como todos los gobiernos neoliberales anteriores. Miguel de la Madrid, -0.6%, Carlos Salinas, 2.9% y Ernesto Zedillo, 3.5%. Mientras que Fox en todo su sexenio, obtuvo un crecimiento económico de 2.3%.[1130]

Se puede afirmar que el primer gobierno de la alternancia –Vicente Fox– careció de un proyecto de cambio político y de un equipo bien integrado para impulsar una Reforma del Estado que avanzara en la consolidación de un orden político democrático; la estabilidad política con que se dio el cambio (una "transición de terciopelo") no obligó al nuevo gobierno a adoptar medidas extremas para superar los conflictos políticos que se gestaron en el proceso de gobierno, tampoco se formularon acciones tendientes a cumplir con una justicia transicional con el régimen anterior.[1131]

Una de las grandes dificultades que enfrentó el nuevo gobierno fue la presencia del priismo en diversas dimensiones del sistema político, puesto que al perder la presidencia de la República, los cuadros de este partido no fueron desplazados de inmediato en todos los espacios: alta burocracia, gobernadores, organizaciones y sindicatos afiliados al partido. Por ello destacan que parte de la responsabilidad que les correspondió a los nuevos gobernantes, fue no haber realizado una gestión que modificara el régimen político.

El sistema político que cambió con la alternancia estuvo impregnado del pasado. El liderazgo de Fox no la usó como incentivo de una transformación institucional: no se logró negociar un pacto entre las fuerzas políticas, no se comprometió con reformar al Estado, por lo que las decisiones de gobierno tropezaron cotidianamente con las inercias del viejo régimen. Las debilidades institucionales manifestadas en particular por su desgaste debido a las tensiones permanentes con el Poder Legislativo plantearon un problema central en la gobernabilidad del país, que radicó en las dificultades del Poder Ejecutivo para alcanzar consensos y establecer una coalición legislativa en el *Congreso* para la aprobación de sus propuestas de reforma.[1132]

1130 *Ibídem.*
1131 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 11.
1132 *Ibíd.*, pp. 11-12.

Lo que sucedió en julio de 2000 fue que las elecciones se decidieron en contra del partido eje del antiguo régimen y que éste aceptó retirarse pacíficamente de la presidencia de la República. Las elecciones que llevaron a un partido de oposición al poder fueron el resultado de un generalizado y difuso rechazo electoral hacia el antiguo régimen. El régimen fue minado por una crisis del Estado nacional-popular, que estaba estrechamente ligado a él y fue paulatinamente reemplazado por una democracia electoral, que eventualmente dio lugar a la alternancia en la presidencia de la República.[1133]

Las élites en el poder se esforzaron por implantar los elementos de la reforma económica, tratando de limitar hasta donde fuera posible la liberalización política. Intentaron hacer esto porque consideraban que el mantenimiento de los mecanismos tradicionales de control corporativo y clientelista les permitiría imponer lo que era su prioridad, el nuevo modelo económico. Este proceso llevó al desgaste a las instituciones del viejo régimen, pero no se desplomaron, pese a que cada vez eran más ineficaces. De esta manera, las instituciones se mantienen pero son, en gran medida, fachadas que esconden un gran vacío de legitimidad y autoridad, lo que se demuestra con la proliferación de mafias y grupos violentos que están ocupando el espacio político.[1134]

Sin embargo, en México la ruta hacia la democracia ha sido la de un cambio sin ruptura con el orden institucional establecido, y hasta ahora la alternativa que se había experimentado en las gubernaturas, y muy reciente en la presidencia, no ha producido un colapso o la extirpación del PRI. Con todo, las reformas institucionales fueron modificando la estructura de la competencia política y han provocado la dispersión del poder, activando los contrapesos que resultan fundamentales en cualquier orden democrático.[1135]

La *Reforma del Estado* durante el sexenio de Vicente Fox, resultó en mucho ruido y ninguna nuez, aunque sí se prestó a situaciones increíbles. Únicamente como ejemplo, cuando parecía que al fin se iba a conseguir la reelección de los legisladores, hubo marcha atrás. El Senado, en febrero de 2005, por la diferencia de un voto, y una abstinencia, decidió suspender la discusión del dictamen favorable y que éste regresara a las comisiones respectivas, donde permanece congelado. La campaña electoral de 2006 parecía el momento propicio para resucitar la idea de

1133 Bizberg, Ilán. "El sindicalismo en el fin del régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, enero-marzo 2003, núm. 1, p. 246.
1134 *Ibíd.*, p. 247.
1135 Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. *"La lógica del cambio político en México", op. cit.*, p. 10-11.

la tan traída *Reforma del Estado*, sobre todo porque Porfirio Muñoz Ledo volvió a estar cerca de una de los tres candidatos presidenciales más importantes. No obstante, la campaña presidencial de 2006 se caracterizó por la escasez de propuestas.[1136]

Hasta antes del 2000, las leyes federales que regulaban las áreas conflictivas de las reformas estructurales –energía y petróleo, pensiones y sector laboral– en conjunto, habían sufrido menos cambios que otros ámbitos de política pública, como seguridad y justicia, y las adecuaciones fiscales. Así, que interpretar la calidad e importancia de los cambios legislativos, respalda el argumento de que estas reformas siempre habían sido difíciles, incluso durante el auge de los gobiernos reformistas del PRI. En ese sentido, por decepcionante que haya sido, el fracaso del gobierno del presidente Fox para negociar la aprobación de las reformas pendientes en los sectores de energía, trabajo y pensiones no parece deberse, a la existencia del gobierno dividido. Tal incapacidad no fue privativa de su gestión, por lo que se puede plantear que los intereses creados que obstaculizaron las reformas, desde el 2000, parecen haber tenido por lo menos el mismo nivel de influencia en años anteriores.[1137]

Los objetivos macroeconómicos de baja inflación y bajo *déficit* de las finanzas públicas explican el pobre desempeño económico nacional de los últimos veinticinco años. Mientras se siga usando el criterio del modelo neoliberal de mantener la inflación baja a toda costa, es decir, si se sigue castigando el crecimiento en aras de mantener baja la inflación, seguirán las tasas bajas de crecimiento del PIB. Esta fue la política económica de Salinas, Zedillo y Fox también se fue por ese camino, con las consecuencias recesivas para el crecimiento económico mencionadas. La política de control de la inflación basada en la política monetaria restrictiva ejercida por el *Banco de México*, ha tenido como uno de sus principales efectos frenar la tasa de crecimiento.[1138]

Mantener un *déficit* mínimo en las finanzas públicas, ha inhibido la capacidad estatal para impulsar la economía. La combinación de control de la inflación y del gasto público a toda costa, ha sido una fórmula para limitar el crecimiento económico. El desmantelamiento

1136 Carpizo, Jorge. "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 131.
1137 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 14.
1138 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 183.

del Estado perpetrado por el neoliberalismo dejó huecos de inversión institucionales, como la inversión en infraestructura, que no cubrió la iniciativa privada. Al retirarse la inversión gubernamental en sectores estratégicos para el desarrollo nacional, en los cuales se invierte el capital privado y en donde es necesaria la inversión, la economía se contrajo y disminuyó la actividad económica general, es decir, esto explica en parte la caída del crecimiento económico.

Entre 2001 y 2006 el gasto público federal creció 77%, pasando de 1 billón 340,416 millones de pesos a 2 billones, 374,303 millones de pesos, lo cual no es un aumento moderado, ni avala la retórica neoliberal de saneamiento de las finanzas públicas y reducción del gasto estatal, pero además, contrasta con la pobreza del crecimiento económico, el aumento en total 13.8% entre 2001 y 2006, arrojando una desalentadora tasa de 2.3% de crecimiento promedio del sexenio.[1139] Esto demuestra que las políticas neoliberales ni han reducido el gasto público, ni han conducido al país por una senda de crecimiento económico satisfactorio. Las finanzas públicas se agravaron de varias formas: la deuda pública total siguió aumentando de manera desmedida; no se instrumentó la reforma fiscal integral; la recaudación fiscal siguió estancada en niveles muy bajos; y muchos otros problemas financieros, fiscales y económicos nacionales de primera importancia persistieron o se agravaron. "Lo que en realidad tenemos es un Estado caro e ineficiente, despilfarrador, corrupto, y con graves contradicciones, indefiniciones e inconsecuencias en su estrategia de política económica y de desarrollo de largo plazo".[1140]

En el gobierno de Fox corrió mucha tinta por las reformas estructurales (petróleo y electricidad) que le interesaban al grupo en el poder y a sus posibles beneficiarios, pero se dejaron en el olvido otras reformas estructurales que también revestían una importancia central para la modernización del conjunto social, como la *Reforma del Estado*, la reforma educativa, la reforma laboral, además de otros aspectos de primer orden, como el impulso a la ciencia y la tecnología, la industrialización, la modernización agrícola, creación de infraestructura, entre otros, en algunos de los cuales se incumplieron los montos de inversión prometidos en la campaña. Otros aspectos del "cambio estructural" no prioritario, fueron simplemente ignorados por un gobierno que no pudo sentar las bases para una renovación nacional, pero que careció del oficio político y del proyecto de desarrollo nacional para dirigir al país hacia nuevos y mejores derroteros.[1141]

1139 *Ibídem.*
1140 *Ibíd.*, p. 184.
1141 *Ibíd.*, p. 200.

Hacia la última mitad del gobierno de Vicente Fox (2003-2006), los avances obtenidos por las reformas administrativas que se impulsaron vigorosamente al inicio de su sexenio, como parte de una estrategia más amplia referida al anunciado cambio, podrían calificarse, al menos de ambiguos, pero siempre quedando por debajo de las expectativas que habían generado. Por un lado, se habían logrado transformaciones indiscutiblemente relevantes, como la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, o la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*. Con las que el sector público mexicano afirmaba su voluntad de desarrollarse profesionalmente, mediante criterios de mérito y capacidades y de esta forma darle continuidad a los programas de gobierno a pesar de los cambios de liderazgo político asociado a los ciclos electorales.[1142]

Por otro lado, la mayoría de las propuestas planteadas por el presidente Fox, promovidas inicialmente por la *Oficina de la Innovación Gubernamental* (OIG) como la *Agenda del Buen Gobierno* (ABG), y, en un segundo momento, por la *Secretaría de la Función Pública* (SFP) fueron perdiendo fuerza, al punto de optarse, en algunos casos, por su desaparición. Esta situación contradictoria fue principalmente resultado de la falta de claridad en el liderazgo de las iniciativas, de la ausencia de una clara estrategia de implementación, además de algunos brotes de resistencia burocrática que no tardaron en aparecer.

Había que empezar por hacer notar el hecho de que el diseño y posterior implementación de las reformas gerenciales del gobierno del presidente Fox partieron de un diagnóstico parcial y hasta equivocado de la condición en la que se recibía el aparato gubernamental del Estado. La premisa mal fundada consistió en considerar que la burocracia emanada del pasado autoritario en México era, como pareció haberse asumido, un conjunto de organizaciones, reglas, instituciones y funcionarios que estaban dispuestos a obedecer órdenes automáticamente. Se trataba, más bien, de un instrumento supeditado al mantenimiento de un equilibrio frágil entre corporaciones, lealtades individuales, deudas públicas, inversionistas nacionales y extranjeros, así como por las propias limitaciones organizaciones y las rivalidades internas.[1143]

1142 Pardo, María del Carmen. *"¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?", op. cit.*, p. 26.
1143 *Ibíd.*, p. 27.

Esta falla en el diagnóstico se agravó toda vez que la reforma administrativa se basó en distintos modelos de reforma, a saber, un modelo gerencial de cambio y otro de corte más clásico, burocrático.[1144] Los cambios iniciados en el gobierno del presidente Fox incluyeron cambios de distintas naturalezas, cuyo rango iba desde la creación de un gobierno enfocado en el desempeño, en la evaluación por resultados, hasta uno volcado al combate de algunas carencias básicas del servicio burocrático del Estado mexicano. Así, las dificultades se explican, por una parte, por la necesidad de crear y sostener el liderazgo, gerencia y apoyo político a largo plazo para poder implementar una reforma administrativa tan ambiciosa y compleja. Por otra parte, los objetivos superpuestos y a veces contradictorios de los modelos de reforma ocasionaron, nuevos retos y costos que, en ocasiones, resultaron ser insuperables para los individuos e instituciones dentro de la *Administración Pública*.

Para Pardo (2012) las reformas administrativas del periodo no correspondieron del todo a una estrategia en la línea con la NGP como ocurrió en el caso de países como Brasil y Chile, sino que más bien se trató de un entramado más o menos articulado de las experiencias, prácticas y retórica que los funcionarios del nuevo gobierno habían podido desarrollar en un periodo relativamente corto al momento de asumir el poder.[1145]

En el caso de la *Agenda de Buen Gobierno* (ABG) y los ejes estratégicos mediante los cuales se articuló –gobierno digital, gobierno profesional, gobierno que favorece mejoras regulatorias, gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad– aparece con claridad en esta situación. Además de la duplicidad de mando, la ambiciosa agenda de modernización administrativa se tropezó con metas encontradas y contradictorias entre sí.

> (…) esta falta de liderazgo que resultó muy costosa puesto que la aparente apuesta había sido reformar la administración para acompañar el cambio político, lo que no sólo no sucedió, sino la reforma resultó un proceso fragmentado, con dos visibles cabezas que le otorgaron distinta importancia, lo que acabó traduciéndose en falta de compromiso y desinterés que llegó a manifestarse incluso por el propio presidente, evidenciado, entre otras cosas, por su inasistencia a reuniones importantes en donde se debían discutir avances de los programas.[1146]

1144 *Ibíd.*, pp. 27-28.
1145 *Ibíd.*, p. 28.
1146 *Ibíd.*, p. 29.

De hecho, la reforma hacia un gobierno menos regulador y de resultados, acabó por ser uno que prestó atención a los procedimientos y logística, en lugar de concentrarse en el cumplimiento de metas como la disminución de costos y la atención ciudadana.

El principal reto que se tuvo que enfrentar en la puesta en marcha de las reformas administrativas del periodo de Fox fue el de la creación de incentivos para otorgar nuevas directrices al comportamiento de los funcionarios y de las dependencias públicas. Al contrario que en las reformas modernizadoras de la década de 1980 y principios de 1990, no se trató únicamente de reducir el tamaño, los costos operativos y el personal administrativo, sino de intentar contrarrestar prácticas de corrupción, así como nichos de interés establecidos durante décadas. Este tipo de reformas administrativas, inspiradas en las prácticas del management, necesitaban de una gran cantidad de recursos administrativos y políticos para poder sostenerse.[1147]

Una crítica a las reformas administrativas implementadas en el gobierno de Fox, es que frente a las malas decisiones, poco efectivas y desiguales, además de resultados negativos, no resultó evidente a quién, a nivel institucional o individual, llamara a cuentas. Esto se vincula con el hecho de que las medidas adoptadas por estas reformas administrativas resultaron superfluas e intrascendentes, en la lógica de la *Nueva Gestión Pública*, a juzgar en términos de la consistencia de algunas de las alternativas comprendidas en esta propuesta teórico-metodológica.

El cambio en las estructuras ideológicas y de funcionamiento de la Administración Pública enfrentaba como un enemigo principal la enorme corrupción presente en todas las esferas del quehacer nacional, con numerosas expresiones y una capacidad aparentemente infinita de adaptación a casi cualquier circunstancia, la corrupción es uno de los grandes enemigos a vencer.[1148] El gobierno de Vicente Fox, que en teoría debería ser distinto a sus predecesores priistas, también en ese aspecto fue una decepción, empezando por la desmedida ambición exhibida por la señora Marta Sahagún y las acusaciones de enriquecimiento ilícito en que se vieron envueltos sus hijos, los hermanos Bribiesca. Además de los escándalos como el de la *Biblioteca Vasconcelos*, el de la *Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, el del *Programa Enciclomedia*, la corrupción en la *Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito* (CONALITEG), fueron muestras del altísimo nivel de corrupción durante el gobierno *foxista*.

1147 *Ibíd.*, p. 32.
1148 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, pp. 204-204.

Los resultados de la Reforma del Estado en la administración de Vicente Fox, fueron insuficientes para las expectativas creadas, contradictorias en algunos campos, no lograron las reformas estructurales necesarias y dejaron una agenda de asuntos públicos pendientes para implementar en el siguiente gobierno.

## Capítulo vi | La *Reforma del Estado* en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

El tema de la Reforma del Estado mexicano no es nuevo, y existen ejemplos de esfuerzos exitosos. Sin embargo, no hay Reforma del Estado que sea definitiva y para siempre. La sociedad es dinámica por naturaleza, por lo que sus reglas de convivencia deben ser adecuadas a las nuevas realidades. En la actualidad enfrentamos situaciones difíciles que nos obligan a discutir opciones para superarlas, a acordar posibles soluciones y a asegurarnos de que lo que se resuelve se pone en práctica.[1149] La idea de la *Reforma del Estado* dejó de ser relevante en el gobierno de Felipe Calderón que en lugar de impulsar las reformas estructurales faltantes, no contó ni logró los consensos políticos necesarios para alcanzar las reformas pendientes.

La *Reforma del Estado* tiene muchas áreas, dimensiones y complejidades. En décadas pasadas se lograron reformas relativas al tamaño de las estructuras burocráticas, a la función regulativa del Estado, a la apertura de la economía, a las reglas y procedimientos electorales, entre otros temas. Hoy es necesario consolidar lo logrado, fortalecer el régimen democrático y sus instituciones, y mejorar en muchas otras áreas, como la fiscal, la energética, la laboral, la que corresponde a la seguridad pública y la vigencia de la ley, pero sobre todo, en esa gran asignatura pendiente que es la justicia social.[1150] También la reforma administrativa es fundamental para adecuar el aparato gubernamental a los nuevos contextos globales y a los requerimientos de una ciudadanía más demandante.

1149 Narro Robles, José. "Mensaje inaugural". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 18.
1150 *Ibídem*.

Las reformas estructurales con orientación de mercado realizadas en la década de 1990, aunque trajeron beneficios para la economía mexicana no fueron, en lo general, de la misma manera, eficaces para aumentar la competitividad del país. En parte, la perniciosa presencia de grupos de interés –como algunas élites económicas y algunos sindicatos de trabajadores del sector público– han sido un elemento presente en el ámbito económico; es decir, la concentración del mercado en algunos sectores y la alta concentración de la riqueza se traducen en influencia política, lo que debilita el peso relativo de los ciudadanos que, a través de su voto buscan un cambio de dirección de las políticas públicas, las cuales se distorsionan y afectan el suministro de bienes y servicios.[1151]

Una vez que Felipe Calderón asumió la presidencia en 2006, la agenda de reformas estaba claramente delimitada. Por un lado, se había instaurado una economía de mercado con una menor participación del Estado, pero este nuevo modelo no arrojó resultados satisfactorios y por ello su revisión sigue siendo pertinente, en la medida en que gobierno no logre consolidar las condiciones para el desarrollo económico. Por otro lado, era necesario atender una serie de aspectos institucionales que no habían permitido un eficaz funcionamiento de la democracia. El caso del sistema de impartición de justicia era otro tema de primera importancia, ya que la edificación de una democracia va necesariamente acompañada de la construcción de un *Estado de derecho*; en esta área muchos aspectos no fueron suficientemente reformados. Además de estos temas, a partir de 2006 se agregó otro punto a la agenda de gobierno: el tema de la seguridad pública, una vez que el presidente Calderón decidió llevar a cabo una guerra contra el crimen organizado con la participación de las fuerzas armadas.[1152]

> Los temas prioritarios de la agenda de la reforma del Estado en el gobierno de Felipe Calderón fueron los siguientes: 1) el fiscal y tributario, 2) energía y electricidad, 3) político-electortal, 4) laboral y sindical, 5) seguridad social y pensiones, 6) el régimen de telecomunicaciones, 7) seguridad pública, 8) procuración e impartición de justicia, 9) derechos humanos, y 10) transparencia y rendición de cuentas.[1153]

1151 Zamitiz Gamboa, Héctor. "Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 9.
1152 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.,* p. 245.
1153 *Ibidem.*

El presidente Calderón se comprometió a impulsar reformas complejas que afectarían intereses intocados, a promover cambios que romperían viejos equilibrios y a impulsar innovaciones para transformar rutinas. La agenda para impulsar el desarrollo del país contenía 10 propuestas de muy diverso rango:

> *Destinar toda la fuerza y recursos del Estado para frenar el crecimiento de la pobreza.* Se requería un presupuesto que combata a la pobreza y que lo blinde para evitar desvíos en cualqueir orden de gobierno.
>
> *Alcanzar la cobertura universal de salud.* Para lograrla se requieren más recursos y acuerdos para el funcionamiento del Seguro Popular y el universal, que debe proteger a todo nacido en México a partir del 1 de diciembre de 2006.
>
> *Alcanzar una educación de calidad y superar el marasmo de intereses a fin de que la educación sea la puerta para salir de la pobreza.*
>
> *Una reforma profunda a las finanzas públicas para hacer más con menos.* El gobierno será el primero en poner el ejemplo en la racionalidad del gasto. Además lograr reformas para reducir la evasión fiscal, tener una mayor recaudación aumentando la base gravable.
>
> *Una reforma económica de fondo para lograr una economía más competitiva*, lo que implica una nueva generación de reformas del sector energético. El objetivo es una transformación de raíz en contra de los privilegios y a favor de la transparencia. Una segunda generación de reformas en materia petrolera.
>
> *Una reforma al sector de telecomunicaciones para lograr la competencia y la convergencia.*
>
> *Una reforma laboral que fortalezca los derechos de los trabajadores.*
>
> *Una reforma regulatoria de fondo que permita contar con una regulación con base cero que fqacilite la vida a los ciudadnos.*
>
> *Profundizar y ampliar la lucha frontal contra el crimen organizado.*
>
> *Emprender una reforma política de fondo que incluye a la electoral.*[1154]

1154 Espinoza Toledo, Ricardo. "El predominio del Congreso". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón.* México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 41-42.

En la nueva coyuntura, el intento por reactivar la *Reforma del Estado* enfrentaba como obstáculo principal la ausencia de colaboración entre izquierda y derecha, pero por otra parte, tiene a su favor una situación peculiar. El antiguo partido de Estado, el partido de origen y prácticas no democráticas, el PRI, logró sobrevivir a su segunda derrota presidencial para convertirse en la fuerza que en el Congreso y en los gobiernos locales se había colocado en la posición de gozne y de impulsor de la Reforma del Estado. Con 106 diputados y 33 senadores y en compañía de algunos de los partidos pequeños –*Partido Verde Ecologista de México* (PVEM) y del *Partido Nueva Alianza* (PNA)– el PRI, estaba en posibilidad de llegar a un arreglo con el gobierno de Calderón para lograr la aprobación de modificaciones a la Constitución que disminuyan las disfuncionalidades del marco legal por el que fluyen los procesos políticos.[1155]

México puede ser puesto como el ejemplo de un proceso político en el que el autoritarismo se había prolongado demasiado y donde la consolidación democrática no es cosa segura. En efecto, la negativa de la oposición de izquierda a reconocer la derrota en las elecciones presidenciales de 2006, por 0.6% de los votos, alegando parcialidad en el proceso y fraude en el conteo final, le llevó a no aceptar el gobierno de derecha de Felipe Calderón. Esta disputa en torno a la legitimidad del gobierno que ascendió al poder en diciembre de 2006 fue un indicador de lo lejos que aún estaba México de alcanzar el anhelado estadio de la consolidación de su nuevo régimen.[1156]

Si se toma como contexto los largos ciclos históricos, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se puede entender como continuación y profundización de un proyecto histórico, que desde hace tres décadas, ha subordinado el desarrollo de México a la expansión de las corporaciones globales y a la integración dependiente de los Estados Unidos de América. La naturaleza de este proyecto histórico, que no corresponde al interés nacional, es la causa profunda que explica el semi estancamiento económico, con un crecimiento promedio del orden del 2.1% anual y un estancamiento del producto por habitante durante los últimos treinta años, independientemente de los partidos políticos gobernantes.[1157]

1155 Meyer, Lorenzo. *"¿Es posible la Reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?", op. cit.*, pp. 168-169.
1156 *Ibid*, pp. 165-166.
1157 Montoya Martín del Campo, Alberto. "Introducción". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, pp. 5-6.

La presidencia de Felipe Calderón, por su parte, a la actitud inicial de enfrentarse con determinación a la intimidación de la oposición, añadió una serie de señales para distanciarse de su predecesor. Como segunda presidencia del *Partido Acción Nacional* (PAN) destacó el interés por restaurar el ritualismo presidencial y buscó recuperar protocolos de referencia. Se percibió un nuevo afán político: el de insertarse en un régimen democrático que debía dejar de ser festejado y empezar a gobernarlo.[1158]

Las elecciones presidenciales de 2006 sirvieron para reafirmar la imposibilidad en México de un gobierno de mayoría. La diferencia entre el candidato ganador y su competidor más cercano fue menos del 1%. Y si eso no fuera suficiente, la atmósfera de antagonismo entre los protagonistas de la lucha política superó en su dureza a la de seis años atrás. Andrés Manuel López perdió no obstante, haberse mantenido por largo tiempo como puntero en las encuestas, se negó a reconocer al nuevo gobierno encabezado por Felipe Calderón, lo declaró ilegítimo y a la democracia política, inexistente.[1159]

El 2 de julio del 2006, se realizaron las elecciones en las que Felipe Calderón fue declarado ganador por un margen estrechísimo, según el *Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), Felipe Calderón había obtenido 14´916,927 votos (35.71%), contra 14´683,096 votos (35.15%) de López Obrador, una diferencia de 233 mil votos, aunque el propio TEPJF reconoció violaciones en el proceso electoral, por parte del presidente Fox, de los organismos empresariales y del PAN, estas consideraciones no fueron consideradas graves.[1160] Por lo que el gobierno de Felipe Calderón llegó al poder con una legitimidad altamente mermada y una estabilidad política en deterioro acelerado, tal fue la herencia de Vicente Fox.

El proceso electoral en el que ascendió como Presidente de la República Felipe Calderón, estuvo marcado por la incertidumbre, la inestabilidad y la zozobra. Para recuperar la legitimidad social, Calderón escogió las vías que tenía a su alcance: 1) la improvisada guerra al narcotráfico, sin diagnóstico ni diseño integrales; de resultados magros, altos costos en la vida, severos daños económicos y sociales; con implicaciones de ámbitos civiles y subordinación a criterios y

1158 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 15.
1159 Meyer, Lorenzo. *"¿Es posible la Reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?", op. cit.,* p. 168.
1160 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006).* México, Ediciones Quinto Sol, 2009, p. 175.

directrices de la estrategia de seguridad de Estados Unidos; 2) el logro, de una batería de reformas sin reparar en contenidos, eficacia o viabilidad; primero, la falaz reforma fiscal a cambio de una reforma electoral que vulneró la autonomía del IFE y limitó derechos ciudadanos; luego la "reforma energética" a cambio del control sin cortapisas del IFE y limitación a las libertades (de expresión e información) a manos de la élite del Congreso.[1161]

Desde el inicio del sexenio 2006-2012 el presidente declaró una lucha frontal contra el crimen organizado, una acción que se esperaba por parte de la opinión pública internacional. En el caso de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, este tema ocupó el mayor espacio durante los dos primeros años del gobierno calderonista, en parte por la cooperación bilateral establecida en el marco de la *Iniciativa Mérida*, anunciada en octubre de 2007, por la preocupación provocada en el país vecino por el recrudecimiento de la violencia en diversos puntos de la geografía mexicana. La seguridad forma parte también de las discusiones y negociaciones globales, y en la agenda bilateral con países de América Latina, en particular de Centroamérica, afectados por el mismo problema.[1162] En el caso internacional destaca la iniciativa de crear un *Fondo Verde*, presentada a la comunidad internacional en mayo de 208, la cual fue sin duda la propuesta de mayor transcendencia impulsada en el plano multilateral por ese gobierno.[1163]

Sin embargo, el gobierno de Calderón tuvo otros distractores en su gestión. Felipe Calderón participó en diversos actos públicos de culto católico. Su procurador Arturo Chávez, interpuso la acción de inconstitucionalidad en contra del matrimonio entre homosexuales, aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En su sexenio, diecisiete estados reformaron sus constituciones a lo largo de 2009, incorporando casi literalmente el texto enviado desde el Vaticano para garantizar la vida desde la concepción, y considerar al embrión como persona para efectos legales. De esta forma se había criminalizado a las mujeres, condenándolas hasta 35 años de prisión por interrumpir el embarazo, caso inédito en la historia penal mexicana.[1164]

1161 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*. México, Gernika, 2012, p. 161.
1162 Del Alizal, Laura. "Las relaciones con el exterior durante el gobierno de Felipe Calderón". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 19.
1163 *Ibid*, p. 24.
1164 Galeana, Patricia. "Crisis del Estado laico". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 42.

Para el segundo periodo de sesiones del 2007 el gobierno preveía que los partidos políticos en el Congreso de la Unión se centrarían en 9 temas, entre otros las reformas fiscal y electoral y, a poco más de doce meses de haber tomado posesión, el presidente Felipe Calderón, con cautela y sin presionar al Congreso, pidió a las fuerzas políticas no reeditar los errores pasados. Su propuesta era "poner al día las leyes y las instituciones", aunque no se refirió a las reformas estructurales, resumió su convocatoria como: "renovar la Constitución, desde la Constitución".[1165]

Felipe Calderón se propuso concentrar la atención de su gobierno, y en alguna medida de la opinión pública, en una concisa agenda de prioridades. En todo caso, se comprobó un estilo de negociación con una estrategia de comunicación con el Congreso, abriendo la posibilidad de un proceso de diálogo entre el gobierno y la oposición, tanto del PRI como de un sector del PRD, dado que se encontraba dividido; diálogo que en el caso del primer interlocutor, a pesar de haber quedado en 2006 como tercer lugar en la Cámara de Diputados, se constituyó en una pieza clave para la gobernabilidad del país en la primera parte de su mandato.

El presidente Calderón dedicó tiempo para conversar y dialogar con el Congreso. Como ex legislador, el titular del Ejecutivo formuló iniciativas de reforma y no se desentendió del proceso legislativo. La estrategia que impuso con el Congreso le redituó algunos acuerdos. Sin embargo, asediado por la violencia criminal y una compleja situación por una economía a la baja, a lo que se sumó la contingencia de la epidemia de influencia H1N1, por momentos, resguardado tras su equipo de confianza, demostró tener poca capacidad para imponerse. Debido a la desaceleración de la economía estadounidense, su promesa de ser el "presidente del empleo" se vio empañada.[1166]

En el sexenio de Felipe Calderón se materializaron seis modificaciones de carácter estructural, en los campos de materia electoral, de seguridad social, energética, fiscal, judicial y de derechos humanos. A pesar de este avance parcial de la agenda de la *Reforma del Estado*, el 2 de septiembre de 2009, con motivo de su *Tercer Informe de Gobierno*, el presidente Calderón manifestó en su discurso la necesidad de reformar los cambios mencionados. Esto significa que

1165 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 15.
1166 *Ibíd.*, p. 16.

aun cuando llevó a cabo varias reformas estructurales, al comenzar su segundo trienio volvió a replantear la necesidad de nuevos cambios.[1167]

En este capítulo, se analiza la Reforma del Estado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa: comenzando con la *Ley para la Reforma del Estado* (2006) impulsada por el entonces senador Manlio Fabio Beltrones; la reforma económica caracterizada sin creación de empleos, con tres reformas parciales –fiscal, energética y laboral– para después describir los cambios en el ámbito político-electoral; la reforma social con el conjunto de políticas sociales con la denominación *Vivir Mejor*, destacando los avances en salud pública; *la reforma al ISSSTE*, aunque aumentan los pobres; la *reforma administrativa* que más que una modernización fue un retroceso administrativo, sin embargo, hay tres acciones relevantes –el *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG), el *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR) y el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED)– además de la reforma jurídica, en la que se sostiene la tesis de que el gobierno de Calderón logró avances en los aspectos menos importantes para los mexicanos. Su evaluación todavía es prematura, pero los datos cuantitativos muestran que no tuvo claros objetivos nacionales y solo actuó de forma reactiva, es decir, de acuerdo como los problemas que se le fueron presentando.

### 6.1 La Ley para la *Reforma del Estado*

El cuestionamiento al triunfo de Felipe Calderón por las fuerzas encabezadas por Andrés Manuel López Obrador, incluido el PRD, fue otra situación que empujó al *Ejecutivo* a construir acuerdos con aliados estratégicos fundamentales dentro del Congreso. En esta nueva dinámica, un sector del PRI logró consensar la Ley para la Reforma del Estado, una variante de la renovación constitucional que fue compartida tanto por el Presidente Calderón como por el PRD: todos los partidos en el Congreso se comprometieron con esta ley, aprobada el 13 de abril de 2007.[1168]

Hacia finales de 2006 el senador priísta, Manlio Fabio Beltrones, hizo un llamado a los partidos políticos para asumir el compromiso de sacar adelante la *Reforma del Estado* y esta convocatoria tuvo una respuesta satisfactoria por parte de la mayoría de los senadores.

1167 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 246.
1168 Espinoza Toledo, Ricardo. *"El predominio del Congreso", op. cit.*, p. 37.

El aspecto relevante consistía en establecer el plazo de un año para concretar cuatro reformas estructurales (electoral, federalismo, justicia y régimen de gobierno).[1169]

En un inicio complejo, se impulsó en el Congreso una *Ley para la Reforma del Estado*, a cuyo amparo fue posible procesar la reforma electoral, la reforma del sistema de seguridad y justicia penal y algunas de las bases para un nuevo modelo de rendición de cuentas a partir del informe presidencial por escrito, la pregunta parlamentaria y las comparecencias bajo protesta de decir la verdad.[1170] En su apartado décimo segundo de la iniciativa se establece lo siguiente:

> En la propuesta de la Iniciativa de Ley, los temas de pronunciamiento obligatorio para los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, así como para los partidos políticos nacionales con registro, se disponen en cuatro apartados; el primero, atañe al régimen del Estado y del Gobierno, a efecto de adecuarlos a las circunstancias de un presente democrático y plural, con contrapesos efectivos entre los poderes de la Unión, para generar legitimidad, eficacia y gobernabilidad en la conducción de los asuntos públicos; el segundo, se refiere al perfeccionamiento de la democracia y las reformas al sistema electoral, a efecto de asegurar que los procesos electorales transcurran efectivamente en el marco de la certidumbre, la legalidad, la imparcialidad, la equidad y la justicia, como es propio de todo régimen democrático; el tercer apartado, es inherente a la revisión del Federalismo, en tanto esquema de unidad, cohesión, coordinación y pertenencia de nuestra República, y en un cuarto tema, se propone abordar los asuntos inherentes a la reforma del Poder Judicial.[1171]

En sesión celebrada en la *Cámara de Senadores* el 14 de noviembre de 2006, el senador Manlio Fabio Beltrones del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa con proyecto de decreto a las comisiones respectivas para la creación de la *Ley para la Reforma del Estado*. Destacaba en su oportunidad que:

1169 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 246.
1170 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 15.
1171 PRI. "Exposición de motivos de la iniciativa que crea la Ley para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político.* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 382.

> La Ley para la Reforma del Estado busca contribuir como una vía de la razón, que mediante un mandato jurídico, convoque a las fuerzas políticas del país y a la representación nacional, a un diálogo político tan necesario, dentro de nuestras naturales diferencias, que insisto, son muchas, pero que también nos ayudan en el diálogo y en el debate, a encontrar las coincidencias. (...) México no puede, de ninguna manera, darse otro espacio nuevo para no construir nada.[1172]

El dictamen reconoció entre los antecedentes, que desde hacía varios años en el país se había debatido un conjunto de reformas sustantivas para el desarrollo político, económico y social. Sin embargo, el debate público no había tenido como resultante la actualización de la Constitución Política y las leyes que de ella emanan conforme a las circunstancias del país y que además se había propiciado un desencuentro entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.[1173]

Según el promotor de la *Ley para la Reforma del Estado*, el principio de ésta fue que no existía dentro del gobierno alguien que tuviera la suficiente autoridad política para emitir una convocatoria; por tanto, los ejes de la reforma serían la reforma electoral y la reforma del régimen político. Por unanimidad, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó en lo general la iniciativa del senador priista de crear la *Ley para la Reforma del Estado* que propuso un diálogo, para que en un plazo de un año éste pudiera concretarse.[1174] Llama la atención que no apareciera en la agenda el tema de la reforma administrativa como aspecto central de esta propuesta.

El documento previó la creación de una *Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos* (CENCA), que sería el órgano rector del proceso de la *Reforma del Estado* y en la que estarían representados todos los grupos parlamentarios de cada cámara, uno del Ejecutivo Federal y uno de cada partido político, para lo cual se propusieron seis temas: régimen de

1172 Fabio Beltrones, Manlio. "Palabras de Manlio Fabio Beltrones, iniciativa de Reforma del Estado, 2007". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político.* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, Tomo III, p. 389.
1173 Zamitiz Gamboa, Héctor. "La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño internacional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México.* México, UNAM, 2010, pp. 75-76.
1174 *Ibíd.*, p. 77.

Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma al Poder Judicial; reforma hacendaria y garantías sociales.[1175]

Al inicio formal del proceso, las fracciones del PRD, PRI y *Convergencia* en la Cámara de Diputados presentaron una serie de reformas constitucionales en donde destacaron las siguientes propuestas: PRD, segunda vuelta; PRI, incluir en el Consejo General del IFE la figura de consejeros del Legislativo, uno del Senado y otro de la Cámara de Diputados; y *Convergencia*, reformas para instaurar la figura de revocación como un derecho político de los mexicanos. Por su parte, el PAN invitó a los secretarios de Estado para debatir la agenda de temas prioritarios.

Fue hasta el 25 de mayo de 2007, durante la presentación de las propuestas para la reforma de Estado, cuando se dieron las mayores coincidencias para que existiera un pronunciamiento. Los dirigentes del PRI, PRD, PVEM, PT, *Convergencia*, *Panal* y *Alternativa* plantearon frenar el gasto millonario en campañas y que los tiempos fiscales y de Estado, en televisión y radio, durante los periodos de campañas fuesen utilizados para difundir los mensajes y propuestas de los candidatos en su respectivo ámbito. Por su parte, el PAN se limitó a enunciar la necesidad de que los partidos políticos tuvieran acceso equitativo a los medios de comunicación.[1176]

La reforma político-constitucional se consumó el 31 de agosto de 2007 y el Congreso esperó hacer el cómputo de las Legislaturas que votaron, con excepción de la Legislatura de Coahuila que lo hizo en contra. El 6 de noviembre el Senado emitió la declaratoria de validez de la reforma constitucional y la remitió al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación. Estos fueron los resultados limitados pero consensados entre las diversas fuerzas políticas nacionales. El mecanismo de consensos y acuerdos, demostraba que las fuerzas políticas nacionales se podían poner de acuerdo. El resultado pudo haber sido mayor, si el gobierno de Felipe Calderón hubiera participado de manera activa y decidida en este acuerdo.

1175 *Ibídem.*
1176 *Ibíd.*, pp. 78-79.

### 6.2 Reforma económica sin creación de empleos

Existe una creciente insatisfacción con la trayectoria seguida por la economía mexicana desde que, a partir del 1 de diciembre de 1982, el gobierno mexicano iniciara la instrumentación de las reformas económicas. La economía perdió el dinamismo que registró durante la "ineficiente" etapa de desarrollo económico liderado por el *Estado*. La brecha entre el ingreso per cápita de Estados Unidos y México, que entre 1940 y 1982 había disminuido, se detuvo a partir de 1983. Después de las reformas, la inversión en México perdió vitalidad, aún con la creciente afluencia de inversión extranjera. No obstante el significativo avance en la escolaridad de la fuerza de trabajo, los salarios promedio se han reducido o no han crecido. La distribución del ingreso ha empeorado y la pobreza persistido. La economía informal emplea a más de la mitad de la fuerza de trabajo y todo indica que su peso en el empleo total seguirá elevándose. Las diferencias regionales son prácticamente las mismas a pesar del rápido crecimiento económico en algunas ciudades fronterizas. Y, cada vez para más mexicanos, la emigración parece ser, a pesar de los riesgos vitales, la única opción para superar la precariedad económica.[1177]

Estos resultados van en contra de las expectativas que se alentaron con las reformas iniciadas hace ya un cuarto de siglo. Para entonces se pregonaba que México entraría en una fase de desarrollo acelerado, en la cual, por los incrementos en la productividad generados por el modelo exportador, se elevaría la eficiencia productiva, se estimularían las inversiones y se elevarían tanto el empleo productivo como los salarios. Estos efectos aún no aparecen.[1178]

El paupérrimo desempeño económico de la economía mexicana durante el periodo 1983-2009 –bajo crecimiento del PIB y del empleo, aumento de la pobreza, de la desigualdad y de la migración al extranjero– es consecuencia natural del modelo económico neoliberal aplicado en México, basado en las "reformas estructurales" y "disciplinas macroeconómicas" que John Williamson sintetizó en el *Consenso de Washington* y no un simple efecto de malas o insuficientes acciones de política económica dentro de los límites de este modelo.[1179]

1177 Puyana, Alicia y Romero, José A. "La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 19.
1178 *Ibídem*.
1179 Calva, José Luis. "Reforma económica para un Estado de Bienestar". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 301.

Durante los 27 años de aplicación de esta estrategia (1983-2009), el Producto Interno Bruto de México apenas ha crecido a una tasa media del 2.1 por ciento anual, de modo que el PIB per cápita sólo ha crecido a una tasa del 0.5 por ciento anual (sin considerar a los mexicanos emigrados al extranjero por falta de empleos; si se incluyen el crecimiento *per cápita* apenas ha sido 0.1 por ciento anual); la inversión fija bruta –en maquinaria, equipo y construcciones– apenas ha crecido a una tasa media del 2.1 por ciento anual; y los salarios mínimos habían perdido el 71.4 por ciento de su poder de compra.[1180]

En 2010 el país logró un "rebote" significativo y el producto interno creció a una tasa de 5.5%. Eso nos alcanzó para sostener una magnitud del producto de 8,762 miles de millones de pesos; no obstante como la caída fue tan profunda -6.5% en 2009, entramos al 2012 con un nivel de riqueza menor al de 2008 (8,923 mdp), es decir, 2% menor que en diciembre de 2008. Para ser más precisos, hasta 2012, el crecimiento acumulado del sexenio de Felipe Calderón rondará el 1.9%, un nivel similar al de Miguel de la Madrid (1.4%), pero inferior al sexenio de Carlos Salinas (3.0%), al de Ernesto Zedillo (3.4%) y al del propio Vicente Fox (2.1%).[1181]

En materia de empleo, en el sexenio de Ernesto Zedillo se crearon 416,661 empleos en promedio por año, mientras que en el sexenio de Vicente fox la generación promedio anual de estos empleos fue de 148,276 empleos. En el caso de los cuatro años de Felipe Calderón este monto fue de 189,525. En todos los casos, esta generación de empleos está muy por debajo de la oferta de trabajo.[1182]

> (...) que de 1990 a 2000 la necesidad de empleo fue de 958,519 en promedio anual, es evidente que en ningún año la demanda laboral cumplió con los requerimientos de empleo. Por otra parte, si se considera que en el periodo de 2001 a 2010 la necesidad neta de empleo nuevoasciende a 809,436 (el PND de Felipe Calderón solo reconoce 800 mil), se aprecia que en dicha década la meta tampoco se cumplió.[1183]

1180 *Ibíd.*, pp. 301-302. Estos datos –de acuerdo a Calva– si se comparan con el modelo de intervención estatal durante el periodo 1934-1982, el resultado fue que el Producto Interno Bruto de México se incrementó a una tasa media de 6.1 por ciento anual; de manera que el PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2 por ciento anual; la inversión fija bruta se incrementó a una tasa media del 8.3 por ciento anual; y el poder de compra de los salarios mínimos se incrementó 96.9 por ciento.

1181 Becerra, Ricardo. "Los últimos treinta años". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 13.

1182 Garavito Elías, Rosa Albina y Juan, Olguín Monroy. "Empleo y salarios: el deteriro aumenta (1990-2010)". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 218.

1183 *Ibid* p. 221.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Calderón lo estructuró bajo las ideas de su campaña: Estado de Derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; y democracia efectiva y política exterior responsable. El PND careció de metas cuantitativas, las pocas planteadas eran irreales y no fueron cumplidas: crecimiento de 5% en 2012 y 800 mil empleos anuales.[1184]

En cuanto a la generación anual de empleo formal, el periodo comprendido entre 2001 y 2006 es el que peores resultados presenta en la materia: sólo se generaron, en promedio anual, 206,622 empleos nuevos. En el periodo siguiente: de 2007 a 2010, la cifra promedio anual de generación de empleo se situó en 276,515; es decir, al año dejaron de crearse 523,485 (resultado de restar 276,515 a 800 mil) empleos, de manera que en los cuatro primeros años del sexenio del "presidente del empleo" se dejaron de generar 2´093,940 puestos de trabajo, necesarios para que no se hubiera aumentado el déficit en la materia.[1185]

Frente a los problemas económicos y financieros en los Estados Unidos y la probable repercusión en el país, el Ejecutivo Federal anunció que la estrategia contracíclica adoptada por su gobierno en 2008 se basaba en tres vertientes: el incremento en el gasto aprobado para 2008; la creación del *Fondo Nacional de Infraestructura*; y el *Programa de Apoyo a la Economía*.[1186]

En cuanto al incremento en el gasto público, el 14 de septiembre de 2007 el Congreso de la Unión aprobó un paquete de incrementos fiscales, llamado *reforma hacendaria*, con los se introdujo el *Impuesto Empresarial de Tasa Única* (IETU) como un impuesto directo que grava a nivel de empresa, con una tasa uniforme. La tasa del IETU se fijó en 16.5% para 2008, 17% para 2009 y en 17.5% a partir de 2010.

Por lo que se refiere, al *Fondo Nacional de Infraestructura* nace de un Decreto presidencial publicado el 7 de febrero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación* en el que se instruye al *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos* (BANOBRAS), primero, modificar el *Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas* (FARAC) para que se

1184 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 11.
1185 Garavito Elías, Rosa Albina y Juan, Olguín Monroy. *"Empleo y salarios: el deteriro aumenta (1990-2010)". Op. cit.*, p. 221. "México inició el presente siglo con la existencia de 14´810,532 empleos formales, mientras al término de la primera década existen 17´104,510. Es decir, el empleo formal creció, en promedio, a una tasa anual de 1.5 por ciento duatne una década de gobiernos de derecha, mientras ern el decenio 1990-2000 la tasa promedio de crecimiento de empleo formal se situó en 2.9 por ciento. Es evidente que la dinámica de la generación de emploe ha sido menor en el periodo 2001-2010" (p. 223).
1186 Rives, Roberto. *La Administración Pública en México en su bicentenario, op. cit.*, pp. 433-435.

transforme en el nuevo fideicomiso denominado *Fondo Nacional de Infraestructura* y, segundo, extinguir el fideicomiso llamado *Fondo de Inversión de Infraestructura* (FINFRA) para que sus fines, patrimonio y proyectos se trasmitan al nuevo *Fondo Nacional de Infraestructura*, con el propósito de impulsar la construcción de infraestructura en el país. El Fondo participará, principalmente, en cuatro sectores de atención prioritarios: comunicaciones y transportes, hidráulico, turismo y medio ambiente.

En el rubro de infraestructura, el gobierno de Felipe Calderón lo tuvo como lema llamándolo como "el sexenio de la infraestructura". De 2002 a 2007 el porcentaje promedio de inversión del gobierno federal en infraestructura con respecto al PIB fue de 4.5%, cifra ciertamente mayor que la de los gobiernos anteriores. Por desgracia, los objetivos trazados por el *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012* se quedaron a medias. La ineficiente planeación y la crisis financiera de 2008 fueron los principales factores que dieron lugar a un desempeño insuficiente en este rubro. Sólo se pudieron concretar cuatro de los ocho paquetes carreteros, no se habían terminado los tres aeropuertos prometidos –Ensenada, Puerto Peñasco y Riviera Maya– ni la terminal alterna del *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (AICM), se habían declarado desiertas varias licitaciones de proyectos importantes, además de que la inversión pública en este ámbito no detonó el crecimiento económico, como se suponía que debía hacerlo.[1187]

A partir del 1 de diciembre de 1982, la administración de Miguel de la Madrid gradualmente abandonó la estrategia de industrialización adoptada desde 1940 e inició la ruta de la liberalización de la economía, que ya es absoluta a partir de 2008, por virtud de los compromisos adquiridos en el TLCAN. El papel del *Estado* como promotor del desarrollo fue abandonado. Se vendió al capital privado la mayor parte de las empresas públicas, se desregularon muchos aspectos de la vida económica como los transportes y las instituciones financieras y se contrajo de manera drástica la inversión pública. El proceso de cambio incluyó la apertura del país a los mercados de capitales.[1188]

Cambió radicalmente la dirección que prevalecía en la política económica del país y en las estrategias de negocios de los grupos empresariales. Lejos de persistir en una política industrial y agrícola con amplio soporte del crédito y de la inversión pública y en la expansión

1187 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, pp. 15-16.
1188 Puyana, Alicia y Romero, José A. *"La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas", op. cit.*, p. 24.

del consumo de bienes y servicios sociales, se procedió a recortar todo el gasto público, tanto corriente como de inversión, en todos los programas, en todos los ramos. Se procedió a interiorizar la ideología del libre mercado, anteponiendo el servicio de la deuda externa a todos los demás objetivos de gobierno, a promover las privatizaciones y a desarticular todo el sistema crediticio público que pasó a servir a los objetivos de pago de la deuda e hizo a un lado los objetivos del financiamiento del desarrollo.[1189]

Una de las áreas más sensibles de estas políticas neoliberales había sido precisamente la correspondiente a las políticas de gasto e ingreso públicos. Reducir el *déficit*, alcanzar el equilibrio e incluso el superávit presupuestal se convirtió en un objetivo en sí mismo. Respecto al gasto, reducir todo aquel que no sea el dirigido a enfrentar los costos financieros, el rescate de empresas y bancos, y mantener elevadas rentas financieras. Mientras tanto se reducen todos los gastos sociales, los subsidios al consumo, la inversión e incluso el gasto en mantenimiento de los servicios públicos básicos. En cuanto a los ingresos públicos se incrementan todos los precios y tarifas y se prosiguen los lineamientos del FMI de aumentar los ingresos tributarios a través del aumento de los impuestos indirectos.[1190]

En ese sentido, las reformas estructurales emprendidas en el marco de intereses de los bancos acreedores fueron un éxito durante esa primera década de reformas. Incluso sin ser impuestas en el marco de una dictadura militar, como sucedió en América del Sur. Puesto que, la capacidad de transferencia de rentas, sea bajo la modalidad de intereses de la deuda externa o dividendos y ganancias de la inversión de cartera o de la inversión directa, fue creciente y ha aumentado constantemente desde entonces. Exitosas también porque toda la transferencia masiva de recursos y excedentes generados localmente quedó legitimada a través de la enorme penetración de la ideología del libre mercado, mientras que la resistencia social fue vencida programada y sistemáticamente.[1191]

El empleo es quizá el mayor pendiente de la agenda de transformación del Estado mexicano. La estructura corporativa que favorece el control de los trabajadores y suprime la negociación colectiva, en beneficio de los patrones, goza de cabal salud; juntas de

1189 Correa, Eugenia. "Reformas económicas, soberanía y poder político". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 180.
1190 *Ibíd.*, p. 183.
1191 *Ibíd.*, pp. 183-184.

conciliación y arbitraje bajo el control del Poder Ejecutivo, amplias facultades de éste en materia de reglamentación sobre el funcionamiento de éste en la Secretaría del Trabajo, toma de nota, cláusulas de exclusión. Además de que hay que agregar nuevas modalidades de precarización del trabajo, como el *outsourcing* y la proliferación de contratos de protección patronal, un esquema que permite a un empleador eliminar *de facto* el derecho de los trabajadores a organizarse libre y autónomamente. El modelo laboral mexicano está hecho a la medida de los empleadores y la burocracia sindical.[1192]

El déficit de plazas de trabajo alcanzó en el segundo semestre de 2012 los 2´468,162, es decir, el 4.48% de la *Población Económicamente Activa* (PEA); y la tasa de ocupación en el sector informal llegó a 29.3% del total de la población ocupada. Si a ello se adiciona el incremento del costo de la vida (4.45% de inflación, cuando la meta del sexenio era 3%) y las bajas ventas, se comprende que la situación es agobiante.[1193]

Los resultados de las reformas económicas al régimen de comercio exterior, aparentemente sorprendentes, no se hicieron esperar. Entre 1983 y 2005 las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de 9.3%. Cerca de 3.4% por encima de las registradas en el periodo 1940-1982. Este resultado fue alcanzado a pesar del retroceso de las exportaciones petroleras durante el periodo 1983-2005. El rápido crecimiento del comercio se ilustra en el avance de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del *Producto Interno Bruto* (PIB), las cuales indican también el grado de apertura de la economía nacional. Por su avance en el mercado estadounidense, México solía ser tildado de "milagro exportador". No obstante, fueron éxitos sólo aparentes.[1194]

Las exportaciones manufactureras fueron el factor más dinámico del comercio, ya que desde 1982 a 2005 crecieron a una tasa anual de 13.8%, 6.8 puntos porcentuales más que en el periodo 1940-1982. Es importante señalar que la aceleración del crecimiento de las exportaciones de las manufacturas se explica por la inclusión, en 1991, de las exportaciones de maquila en las exportaciones de bienes. Antes de ese año la maquila se contabilizaba como exportación de servicios. Las ventas externas agropecuarias crecieron a una tasa anual de 6.2%, casi cuatro puntos por arriba de lo registrado en el periodo 1940-1982. Esto transformó la composición de

1192 Arias Marín, Alan. F*elipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 18.
1193 *Ibíd.*, p. 19.
1194 Puyana, Alicia y Romero, José A. *"La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas", op. cit.*, p. 24.

las exportaciones: las mineras (petróleo crudo), que en 1981 representaban 74.1% del total de exportaciones, para el año de 2003 se redujeron a 25.5%. En contraste, las exportaciones del sector manufacturero pasaron de 22.3% del total en 1981, a casi 80% en el año 2005.[1195]

El crecimiento espectacular de las exportaciones parecía avalar el éxito de las reformas económicas, aunque la realidad, apuntaba en el sentido contrario. El dinamismo de las exportaciones no se había transmitido al resto de la economía, como se esperaría en los supuestos teóricos. Es reveladora la evolución en los índices de participación de las exportaciones en el PIB y del ingreso por habitante. Entre 1970 y 1981 los dos índices recorrieron una trayectoria ascendente. Después de este último año –el de la crisis de la deuda y las reformas– el índice del ingreso por habitante se estancó, y el de la participación de las exportaciones en el PIB se aceleró, muy notablemente entre 1994 y 1996, para luego oscilar en torno al nivel alcanzado en 1996. El gran salto de la proporción de las exportaciones en el PIB en 1995 se explica por el incremento registrado en la *Inversión Extranjera Directa* (IED) a partir de 1994 y por la devaluación del peso en 1994; el estancamiento posterior se debió a la paralización de la IED y la apreciación del peso.[1196]

La comparación entre la trayectoria de la economía mexicana en el periodo posterior a las reformas y la recorrida entre 1940 y 1982 arroja contrastes preocupantes. De 1940 a 1982, México registró las tasas de crecimiento más altas y prolongadas de su historia y la distancia con su socio comercial más importante se acortó significativamente. El ingreso *per cápita* mexicano creció a una tasa anual de 3.3%, mientras que el estadounidense lo hizo a 2.1%. La tasa de crecimiento de México parecería sugerir que, en el largo plazo, la convergencia entre una economía en desarrollo y otra subdesarrollada sí puede darse. En 1980 el ingreso *per cápita* de Estados Unidos era 3.6 veces superior al mexicano, y en 1982 sólo 2.85 veces, la menor diferencia desde 1940. Pero a partir de 1983 y hasta 2005, el ingreso por habitante de México creció a una tasa de 1.2% y el ingreso *per cápita* de Estados Unidos a 2.2% al año. Así, se ha ampliado la brecha en los ingresos por habitante de los dos países, y en 2005 el PIB por habitante en Estados Unidos era 6.2 veces más alto que el de México, una brecha 72% por arriba de la registrada en 1980 y más del doble a la registrada en 1982. Esta brecha también se amplía con Canadá a partir de 1982.[1197]

1195 *Ibíd.*, pp. 26-27.
1196 *Ibídem.*
1197 *Ibíd.*, pp. 28-29.

A la mitad del sexenio de Calderón los resultados económicos no resultaron positivos. En el primer semestre de 2008, el PIB creció 0.64% (no 2.8% como estaba previsto). La actividad industrial anualizada había decaído 5.6%. El *Índice General de Actividad Económica* (INEGI) presentaba una contracción de 1.54% en marzo, 1.25% en febrero. Conclusión: estancamiento y a la baja. Inflación de 0.41% en junio, anualizada de 5.26%; la cúpula empresarial estimaba la inflación entre 5.5 y 6% en 2008, la más alta en muchos años.[1198]

El derrumbe del crecimiento fue de 6.5% de acuerdo al INEGI, en el periodo 1994-1995 alcanzó el 6.2%. El mayor retroceso en 76 años (desde que existe el indicador PIB) ha llevado a un retroceso de magnitud, igual a 2006. La industria cayó 7.3%, los servicios 6.6%, sólo el sector agropecuario subió 1.8%. En los tres primeros años del gobierno de Calderón la tasa de crecimiento promedio anual fue de -0.56% (en igual periodo de Zedillo fue de 2.2% con todo y la dura crisis de 1995). El consumo privado descendió 8.0%, en espera de una recuperación de 1.8% para 2010 (el diferencial absoluto será de -6.2%). Las exportaciones pasaron de 7.2% en 2008 a -21.2% al año pasado, se estima una recuperación de 10.8% en 2010 (todavía -3.2% respecto de 2008).[1199]

Dos eventos externos incidieron negativamente en la posibilidad de alcanzar un mayor bienestar social.1200 En primer lugar, el incesante aumento de la demanda internacional por alimentos y el uso de granos para la producción de etanol condujeron a que el precio internacional de los cereales, aceites, grasas y azúcar subieran en promedio –según la FAO– más de 80% durante el periodo 2006-2011. Un segundo factor fue la crisis económica que se desató en los países desarrollados a mediados de 2008 y que aún no se resuelve. Iniciada como una crisis estrictamente financiera, la respuesta de los gobiernos y la reacción del sector privado condujeron a que muchos países europeos tengan bancos débiles con graves problemas fiscales, características poco propicias para generar un contexto poco propicio para el crecimiento.

Estos dos factores tuvieron secuelas en la economía mexicana. Por un lado, el fuerte incremento en el precio de los alimentos empobreció aún más a los jornaleros agrícolas y a los pobres urbanos, y es uno de los factores explicativos del incremento en la pobreza que se

1198 *Ibíd.*, p. 309.
1199 *Ibíd.*, p. 310.
1200 Cotler Ávalos, Pablo. "Un balance de la política económica en un contexto de globalización". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón. México*, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 44.

registró entre 2006 y 2011. Por otro lado, la crisis internacional ha llevado a que el dinamismo del sector exportador se haya reducido, a que las inversiones extranjeras hayan seguido similar curso y que incluso, la entrada de remesas y turistas también haya menguado.[1201]

Para el gobierno de Calderón, los grandes resultados de su sexenio fueron: la maravilla de la estabilidad macroeconómica; el Seguro Popular; el "sexenio de la infraestructura"; y la generación de empleos. Pero al contrastar los datos del Sexto Informe de Gobierno de Calderón no son tan espectaculares. Destacó que pese al contexto internacional adverso, "en 2011 el Producto Interno Bruto (PIB) presentó un crecimiento anual de 3.9%, en términos reales, y en el primer semestre de 2012 creció a una tasa anual de 4.3% real".1202 El déficit público se manejó en niveles mínimos: 0.4% del PIB; la inflación a agosto de 2012 se encontraba en 4.45%. Las políticas que arrojan estos números responden al dogma neoliberal de estabilización macroeconómica a toda costa.[1203]

Al respecto se pueden hacer tres consideraciones.[1204] En primer lugar, la estabilidad macroeconómica no es un éxito sólo de Calderón, ni tampoco de Vicente Fox; desde 1982 se han venido aplicando políticas de ajuste fiscal y deuda externa como parte de un replanteamiento general del papel del Estado en la economía; reducción de su intervención y disciplina financiera para dejar al sector privado las tareas de acumulación e inversión de capital. En segundo lugar, tales políticas no han dado como resultado una expansión de la capacidad productiva de México. De acuerdo a la CEPAL, el promedio del PIB de México de 1990 a 2010 fue de 2.8%, el menor en América Latina. En tercer lugar, las políticas económicas de estabilización han arrojado como saldo la agudización de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Según datos del CONEVAL en 2011, 52 millones de mexicanos se encuentran en pobreza y 11.7 millones en pobreza extrema; además de que el 60% de la población más pobre dispone de 26.7 del PIB, en tanto que el 10% de ingresos más altos alcanza el 36.3%.

México fue la economía de menor crecimiento en América Latina (incluido Haití, antes del terremoto de 2010) en los últimos 30 años; 2.5% promedio. México creció a 3.2% y América Latina a 5.7% durante 2007; luego de la crisis y su impacto negativo en 2009, América Latina

1201 *Ibídem.*
1202 Presidencia de la República. *6° Informe de Gobierno.* México, 2012, p. 174.
1203 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 14.
1204 *Ibíd.*, pp. 14-15.

redujo su crecimiento a 1.7% pero México se desfondó -6.1%; la recuperación en 2010 generó un crecimiento de 6.1% en América Latina, aunque en México fue de 5.5% sin alcanzar todavía el nivel de 2008.[1205] El desempeño económico contrasta con los cincuenta años, de 1932 a 1982, en que el producto creció a un promedio anual del 6.2% y el producto per cápita 3% anual, cuando se gobernó sobre la base de un modelo interventor.[1206]

En relación con el campo, después de 20 años de reformas, las principales características del sector agrícola eran prácticamente las mismas.[1207] Tanto a principios de 1990 como a principios de la década de 2010, el sector se caracteriza por tener: Una producción de estructura polarizada con productos comerciales con orientación al mercado y productores de autosuficiencia (maíz y frijol, principalmente); niveles de polarización regional, con diferencias marcadas entre las regiones: sur (producción de subsistencia con bajo nivel tecnológico); norte (productores comerciales con alta tecnología de punta); niveles de pobreza mucho más altos en zonas rurales; pobreza rural era 32% y fue de 29.3% en 2010; pobreza urbana era 13% en 1992 y fue 12.6% en 2010; prevalencia de fuertes corrientes emigrantes; prevalencia de altas tasas de deforestación; escasos cambios en los regímenes de la propiedad de la tierra a pesar del avance del *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* (PROCEDE) (al año 2007 sólo 4-4% de la propiedad social total y 7% de la certificada por el Procede habían adoptado el dominio pleno).

> (...) el muy bajo crecimiento tanto del Producto Interno Bruto (PIB) total como del PIB del sector agrícola. Entre 1993 y 2012, mientras que el PIB total creció 2.5% promedio anual, el PIB agrícola lo hizo 1.3% anual, en tanto que en los últimos seis años, mientras que el PIB total experimentó un crecimiento anual de 1.7%, el PIB agrícola permaneció prácticamente estancado. Este desigual crecimiento implicó una continuación de la tendencia secular a la disminución de la importancia de la producción agrícola en el nivel de actividad total de 2.4% en 1993 pasó a 1.9% en 2012.[1208]

1205 *Ibíd.*, p. 302.
1206 Montoya Martín del Campo, Alberto. "Introducción". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 6.
1207 Soloaga, Isidro. "Las limitaciones de la política agrícola de la última década". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, pp. 37-38.
1208 *Ibíd.*, p. 38.

Uno de los elementos más importantes detrás de esta situación del no cambio estructural en el campo es el remarcable hacho de que, luego de las importantes reformas enfocadas a lograr una agricultura más orientada a la producción para el mercado, las políticas aplicadas en el sector rural en los hechos tuvieron el efecto de aislar de la competencia internacional a los grandes productores comerciales sin cambiar mayormente el sistema de incentivos para los productores de subsistencia. El principal problema de la política agrícola de los últimos años es que ésta se caracterizó por una alta inequidad en el acceso a los programas públicos y por una escasa o nula incidencia efectiva para el mejoramiento de las condiciones de los pequeños productores.[1209]

Aun cuando en la segunda mitad del gobierno de Felipe Calderón se ha reportado una tasa de crecimiento económica muy superior a la registrada en los últimos tres años, quedan sin embargo temas pendientes por resolver que dificultan la posibilidad de continuar creciendo a tasas del orden del 4%.[1210] En primer lugar, la menor migración a Estados Unidos –fruto de los mayores costos de migrar y la menor posibilidad de conseguir un buen empleo– y un crecimiento económico esperado para México en los siguientes años del orden del 3% (que implicaría que en 25 años tendríamos un producto per cápita similar al que tiene hoy Chile) sugieren que el empleo informal no perderá importancia. En segundo lugar, se cuenta con una estructura productiva y financiera sumamente concentrada que acarrea altos costos para los consumidores y que limita la aparición de nuevos productores, factores poco propicios para generar una economía que posibilite la movilidad económica. En tercer lugar, tenemos un sector público que recibe ingentes recursos pero que peca muchas veces de opacidad, corrupción y simple ineficiencia en el diseño y operación de sus programas públicos. Estas características difícilmente permiten que el gasto público tenga un efecto dinamizador en la economía y sean una pieza para reducir la pobreza y combatir la desigualdad.

Al valorar lo que realizó el gobierno de Felipe Calderón, no se le puede cargar la responsabilidad toda del desempeño económico, aunque sí parcialmente y en un plano directivo. Los datos lo muestran: crecimiento sólo del 3%, América Latina crece al 5% y el promedio mundial

1209 *Ibíd.*, p. 40. Es necesario cambiar el enfoque de política agrícola mexicana. Ésta debería reenfocarse hacia la provisión de bienes públicos, tales como la inversión en infraestructura y la investigación, hacia un criterio de equidad en los apoyos desmantelando el actual sistema que favorece principalmente a los grandes productores y cuidando la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales revisando los actuales subsidios a los recursos energéticos utilizados en el sector.
1210 Cotler Ávalos, Pablo. *"Un balance de la política económica en un contexto de globalización", op. cit.*, p. 46.

es del 5.2%; la migración a Estados Unidos sigue creciendo, y las remesas aumentan poco (2% anual); las maquiladoras se van, sólo utilizan 17% de insumos nacionales, lo demás importado; que pese a las cifras sobre el empleo entre el IMSS y el INEGI. El déficit de plazas de trabajo alcanzará los 2 millones al final del sexenio de Calderón; caído el consumo, frenadas las ventas: la vida es más cara, aunque el índice de inflación se mantenga.[1211]

Sin embargo, la enseñanza del caso de México es que si bien la estabilidad macroeconómica es condición necesaria, no es suficiente para asegurar el crecimiento necesario. El sector externo muestra además de su fuerte crecimiento un cambio en la estructura de las exportaciones, el uso generalizado de tratados de libre comercio como elemento central de la política comercial y una fuerte dependencia del mismo de las compras por Estados Unidos. Si bien México ha firmado un gran número de tratados hay tres de mucha importancia –el TLCAN con Estados Unidos y Canadá (1994), con la Unión Europea (2000) y el convenio con Japón (*Acuerdo de Cooperación Económica*, 2004)– el reemplazo del esquema de protección en el modelo de sustitución de importación no ha producido los resultados esperados mostrando un fuerte estancamiento del sector, con sensible reducción de su importancia en el PIB y en el empleo.[1212]

El empleo se muestra como uno de los problemas más graves de México, donde la economía no crece lo suficiente, particularmente a fin de crear la demanda por trabajo necesario en cantidad y calidad, lo que unido a una reducción en el salario real, tiene efectos en la magnitud de la migración, la distribución del ingreso y la situación en relación con la pobreza. La solución de los problemas de pobreza, migración y distribución del ingreso están directamente relacionados con la capacidad de crear empleo suficiente en cantidad y calidad.[1213]

La discusión sobre las reformas estructurales en México se presenta en un escenario de la política como si se basara en el mismo diagnóstico de la década de 1970. Ahora el énfasis bajo la figura de reforma energética y laboral en verdad muestra la estrecha visión que al efecto se tiene. El factor decisivo del crecimiento siempre ha sido el desarrollo de progreso tecnológico y capacidades productivas dinámicas propias. Ello exige reformas institucionales muy profundas y un empresariado con calidades propias, no simples maquiladores. En el país se fantasea mucho

1211 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, pp. 305-306.
1212 Cerro Castiglione, José Antonio. "¿Dónde estamos hoy?". *En Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 15.
1213 *Ibíd.*, pp. 17-18.

sobre la nación progresiva y justa que se quiere alcanzar. Su modelo de política en ejercicio no lo refleja, y la visión común de políticas de cambio estructural que vienen promoviendo los últimos gobiernos no las permiten rescatar. Es un modelo para seguir sin capacidades para dirigir el proceso de acuerdo a nuestros propios desafíos y condiciones reales.[1214]

Las reformas institucionales, indispensables para que México se pueda mantener como una nación en la que imperen procesos sociales integradores y que den las bases para el funcionamiento de una sociedad democrática, en mucho nos obligan a definir con claridad los espacios de lo público y lo privado. Un claro ejemplo de ello es la incapacidad para avanzar en una reforma fiscal de acuerdo al tamaño del problema que se está creando con la acumulación de deuda pública, que por cierto mayormente se ha generado en respuesta a déficits privados. Esto exige una redefinición muy amplia de la acción social y de las atribuciones y límites que las instituciones públicas deben tener.[1215]

En el gobierno de Calderón, las facultades de lo público fueron ocupadas por los intereses particulares, y con ello se había conducido a la sociedad mexicana a una pérdida de poder nacional, de dependencia económica multidimensional, de polarización y desigualdad social extrema, y a una irracionalidad económica que se manifiesta en la incapacidad de crecer al ritmo que requiere el país, al mantenimiento de enormes potencialidades y capacidades ociosas, y a la progresiva vulneración del pacto social nacional.[1216]

### 6.2.1 Reforma en el sector bursátil

Durante el periodo 1975 a 2005, se llevaron a cabo importantes transformaciones en el ámbito de la intermediación financiera en México, impulsadas por el *Estado* por medio de reformas legislativas. El sector bursátil es uno de los segmentos de la intermediación financiera hacia los cuales el Estado mexicano había canalizado mayores recursos presupuestarios y humanos durante las tres últimas décadas. Sería de esperarse que con tales apoyos institucionales este sector desempeñase su función económica con mayor eficacia respecto de la situación previa a dichos

1214 Ortiz, Etelberto. "Modelos de Desarrollo: Integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, pp. 90-91.
1215 *Ibíd.*, p. 92.
1216 Montoya Martín del Campo, Alberto. *"Introducción", op. cit.*, p. 7.

apoyos. De una revisión general se observa que el mercado bursátil ha tenido una relevancia incipiente y un crecimiento efímero como fuente de financiamiento en los hechos.[1217]

La introducción de una legislación específica para el mercado de valores mexicano –y sus reformas hasta diciembre de 2005– se correlaciona con una tendencia de notoria disminución en el número de empresarios mexicanos. A partir de un análisis del comportamiento del sector bursátil mexicano, destacan tres aspectos: 1) el número de empresas bursátiles en México ha venido declinando, sobre todo después del *crack* de 1987; 2) las crisis económicas y financieras y las subsecuentes medidas de solución han desalentado la entrada de nuevas empresas bursátiles y han reducido la salida del mercado bursátil mexicano; y 3) a partir de la adopción de los principios de buen gobierno corporativo de la OCDE en el inicio de la primera década del siglo XXI, se alentó la entrada de nuevas empresas bursátiles extranjeras.[1218]

Las reformas legislativas en materia de intermediación financiera han sido importantes, aunque se concluye que su necesidad y suficiencia son cuestionables. Ni el mercado accionario ni el sector bursátil, en general, ni el sector financiero, en su totalidad, tienen como objetivo inmediato combatir la pobreza del país. Parece que ésa es una de las finalidades que justifica la canalización de recursos materiales y humanos por parte del Estado: el bienestar de toda la población. Sin embargo, la vinculación entre el desarrollo financiero y la reducción de niveles de pobreza en diversos países sugiere que éste tiene una influencia positiva en la reducción de la pobreza.[1219]

El cambio más importante que se ha generado bajo el nuevo modelo es el hecho de que la política monetaria predomina sobre cualquier otra política de Estado. La subordinación del resto de la actividad pública es notoria en todos los aspectos. El modelo *neoliberal* ha demostrado que no está exento de una de las viejas características de la vulnerabilidad del modelo de política monetaria. Al no pagar la tasa de cambio y sobrevaluar la tasa de cambio real, se induce a episodios de fuga de capitales, devaluación e inflación, lo que ha ocurrido una y otra vez. Se les achaca la inflación a los gobiernos populistas, pero se ignoran las políticas irresponsables del *Banco Central* de sobreendeudar al país alimentando la fuga de capitales, al pagar

1217 Álvarez Macotela, Óscar y Mercado García, Alfonso. "Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, pp. 129-130.
1218 *Ibíd.*, p. 132.
1219 *Ibíd.*, p. 158.

la tasa de cambio para presuntamente "anclar la inflación". Esto ocurrió en 1976, 1982 y 1994-1995; sin duda, estuvo presente en la recesión de 2000 y 2001 y ahora continúa con otras modalidades como "pegarnos" al ciclo de la economía norteamericana, que obliga a una marcha lenta, ya que no puede ser mayor a la que se percibe en nuestro principal socio comercial.[1220]

### 6.2.2 Reforma fiscal

La iniciativa de reforma fiscal del presidente Calderón, a un año de las controversiales elecciones, tiene talante más político que técnico. Busca legitimidad antes que afrontar los problemas estructurales de la hacienda del Estado. Como fue planteada no estaría en condiciones de satisfacer las urgentes necesidades del replanteamiento responsable que el presupuesto exige, mucho menos una reorientación social del gasto. Está elaborada sin rigor teórico, pervierte su intencionalidad al atender prioritariamente la correlación de fuerzas políticas, su destinatario no es la sociedad o quienes menos tienen, sino los gobernadores y las fracciones del Congreso, sobre todo, el PRI.[1221]

La reforma fiscal tiende a resolver problemas que cruzan diferentes aspectos, entre ellos: a) el federalismo y la descentralización administrativa; b) la dependencia de los ingresos del petróleo; c) la ineficiencia del sistema tributario; d) la creación de empleos; y e) la posibilidad de invertir para mejorar la calidad de los bienes y servicios. Fue una reforma fiscal que polarizó y dividió a la clase política, ya que ponía en juego a principios como la soberanía, la privatización, el endeudamiento, el estatismo o el libre mercado.[1222]

El gobierno de Calderón cifró sus esperanzas de sacar adelante su reforma fiscal en la posibilidad de alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias del 2003, es decir, la cultura política del presidencialismo seguía siendo el paradigma para el gobernante del "cambio", pero no sucedió ni lo uno ni lo otro, aunque hubiera obtenido la mayoría en la Cámara de Diputados –situación que no sucedió– el Senado seguiría siendo el mismo, dominado por el PRI hasta 2003.[1223]

1220 Ortiz, Etelberto. *"Modelos de Desarrollo: Integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México", op. cit.*, pp. 85-86.
1221 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 260.
1222 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 250.
1223 González Gómez, Marco Antonio. *La política económica neoliberal en México (1982-2006), op. cit.*, p. 192.

Los principales aspectos que se modificaron con la reforma fiscal de 2007 fueron los siguientes: se adecuó la normatividad con la que funcionaba la *Administración Pública Federal* y el *Sistema de Administración Tributaria* con las modificaciones y creación de a) *Ley del Impuesto sobre la Renta* (ISR); b) *Código Fiscal de la Federación*; c) *Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios* (IEPS), y d) *Ley del Impuesto al Valor Agregado* (IVA); además se expidió la *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única* (IETU), que será aplicado a personas físicas y morales.[1224]

Sin embargo, los vacíos de la reforma fiscal son estrepitosos: 1) renuncia a la estrategia básica al no contemplar modificaciones al IVA o al ISR; 2) deja intocado el régimen fiscal de PEMEX (sus impuestos son 10% del PIB), condenándolo a la inviabilidad y, al país, al malbaratamiento de un recurso todavía estratégico; 3) no apunta ninguna tendencia a la simplificación, más bien complica la tributación y la supervisión; 4) no ofrece alternativas serias para ampliar el universo de contribuyentes, la fórmula de cobro de 2% a los depósitos en efectivo alentará el fortalecimiento de un sistema financiero en la sombra, vinculado a la actividad económica irregular, extralegal o ilegal (40% de la población económicamente activa); 5) las nuevas facultades impositivas a los estados son improvisadas y ostensiblemente políticas, no pondera la eficacia recaudatoria y ofrece recursos extraídos directamente del consumidor a la discrecionalidad de los gobernadores, renuentes a la transparencia del gasto; y 6) hay cierta demagogia con la eliminación de la tendencia de los automóviles.[1225]

La reforma fiscal no aspiraba a corregir los defectos estructurales de la hacienda pública, cancela cualquier intención trascendente como incentivar el desarrollo, instrumentar políticas anticíclicas o atender los graves déficit sociales, tan sólo quiere prevenir un *déficit* fiscal inmanejable. Se calcula 2.9% del PIB, al finalizar el sexenio (aunque está incorrectamente calculado ya que no incluye *Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto* (PIDIREGAS), IPAB, ni rescates carreteros), se trata de compensarlo. La reforma fiscal aspiraba a incrementar la recaudación en 3% del PIB, coincidente con el déficit esperado y evitar los desequilibrios de la tendencia inercial de los compromisos ineludibles del gasto público (alrededor del 90%).[1226]

1224 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 250.
1225 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, pp. 261-262.
1226 *Ibíd.*, pp. 263-264.

Hacia finales de 2009 Felipe Calderón volvió a poner el tema en la agenda de gobierno, y propuso cambios en el sistema tributario dirigido a aumentar los impuestos.[1227] Se trató de la segunda reforma fiscal de su sexenio y se modificaron los siguientes aspectos:

> *Se modificó el Impuesto sobre la Renta*, el gravamen a los ingresos cobrará una tasa de 30 por ciento.
>
> *Se aumentó el Impuesto al Valor Agregado*: uno por ciento generalizado.
>
> *Se modificó el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios* (se concentra una tasa alta en cerveza, cigarros, telefonía celular y televisión de paga).
>
> *Se modificó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo*, el gravamen incrementó la tasa de 2 a 3 por ciento.

Esta segunda reforma fiscal fue a consecuencia de las limitaciones dse la primera. Sin embargo, la segunda tampoco creaba las condiciones para mejorar la recaudación necesaria ni para suprimir los regímenes fiscales especiales. Por tanto, las dos reformas que se han implementado en el sexenio han sido marginales, siendo medidas que pueden atenuar el problema financiero para el gobierno en el corto plazo, pero no lo resuelven de fondo.[1228]

Existe la necesidad de una reforma fiscal de mucho más largo alcance. Dos grandes conclusiones emergen. Primera, que una reforma fiscal exitosa, más que aumentar significativamente el tamaño del sector público, debe ser capaz de eliminar la actual dependencia petrolera de los ingresos del gobierno. Esto implica que, necesariamente, se debe ampliar la base de contribuyentes para generar ingresos adicionales de entre 3 y 5 puntos porcentuales del *Producto Interno Bruto* (PIB). Segunda, a la par de la ampliación de la base de contribuyentes, para que el proceso sea exitoso, debe llevarse a cabo una reingeniería total del gasto público en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.[1229]

Los problemas fiscales en México, más que deberse a externalidades, obedecen primordialmente a las políticas adoptadas por el gobierno. Éstas han consistido en reducciones en las

1227 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.* p. 252.
1228 *Ibidem*. "La reforma de 2007 se aprobó con el concurso del PAN y el PRI, mientras el PRD la votó en contra; en cambio, la reforma de 2009 fue rechazada de nuevo por el PRD, el PRI se abstuvo y el PAN la votó a favor" (p. 253).
1229 Sobarzo, Horacio. "Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 95.

tasas de impuestos y facilidades a las empresas bajo el objetivo de una "modernización", sin antes consolidar el sistema y crear una cultura suficientemente fuerte de cumplimiento entre los contribuyentes. Al no materializarse una mayor tasa de crecimiento de la economía ni de la recaudación, el gobierno se ha apoyado en forma creciente en el ingreso petrolero y ha tratado de ampliar la base de los impuestos indirectos, con poco éxito.[1230]

Desde hace tres décadas, la economía mexicana ha sido objeto de profundas transformaciones, de ser una de las economías más cerradas en la década de 1970, se ha convertido hoy en día en una economía muy abierta, acompañada de cambios importantes en los ámbitos demográfico y político. No obstante en materia de recaudación parecería que el país prácticamente se ha mantenido estancado de 1970 a la fecha. Como porcentaje del PIB, la recaudación de impuestos ha crecido desde ese año, esencialmente en su componente petrolero. Si se considera sólo los impuestos no asociados al petróleo, la recaudación, con algunas excepciones, ha oscilado alrededor de los diez puntos porcentuales del PIB.[1231]

Aunque se han realizado algunas acciones en materia de recaudación, el sistema impositivo ha evolucionado hacia un esquema más moderno y eficiente. Por ejemplo, el esquema de integración evita la doble tributación; impuestos como el IVA, el *Impuesto Sobre la Renta* (ISR), los *Impuestos al Activo* (IA), hasta 2007 y el IETU, a partir de 2008, cumplen también con la función adicional de ser elementos de control; las tasas del ISR en México se han modificado gradualmente para adaptarse a los niveles internacionales.[1232]

La baja recaudación del *Impuesto Sobre la Renta* (ISR) de las empresas obedece a varios privilegios fiscales que favorecen a las empresas grandes. Sin embargo, desde el punto de vista económico, no es claro que estos privilegios hayan aumentado la inversión en México, por lo menos no al grado de contribuir al aumento de la tasa de crecimiento de la economía o de la

1230 Ramírez de la O., Rogelio. "Los caminos de una reforma fiscal integral". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 115.

1231 Sobarzo, Horacio. *"Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México", op. cit.*, p. 96.

1232 *Ibídem*. Quizá la modificación más importante fue la introducción del IVA en 1980, que vino a sustituir el anterior Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Con la implementación del IVA se permitió simplificar el sistema tributario, ya que se eliminaron 25 impuestos especiales federales y 300 estatales. En su inicio, el IVA surgió con una tasa de 10% general y 6% en la frontera, además de tasa cero para algunos alimentos agrícolas y básicos, la cual se habría de extender un año después a un grupo mayor de alimentos. En 1983, la tasa general habría de pasar de 10 a 15%, 6% en medicamentos y algunos alimentos, 20% en algunos bienes considerados de lujo, en tanto que la tasa para transacciones en la frontera se habría de mantener en su mismo nivel. En 1991, la tasa general del IVA se fijaría como única en 10%. En 1995, la tasa general se elevó al 15%, a raíz de la crisis económica de 1994, y quedaron exentos alimentos y medicinas.

recaudación como proporción del *Producto Interno Bruto* (PIB). Un primer problema es que esta última es baja, no mayor al 10.5% desde principios de los años 1990, a pesar de que varias reformas fiscales han incentivado la inversión y han acelerado los criterios del sistema impositivo mexicano en materia de ISR a los criterios estadounidenses.[1233]

El segundo problema es que un ingreso fiscal bajo no es necesariamente malo si el gasto es bajo, pero en el caso de México es muy malo, porque los gobernadores ocupan el creciente ingreso no petrolero para financiar el gasto corriente, en lugar de dedicarlo a inversión. Al cabo de los últimos años se han acumulado necesidades imperiosas de inversión que hoy no pueden satisfacerse ni siquiera en el mediano plazo. Como tercer problema, se tiene poca inversión pública en energía, infraestructura y servicios públicos, lo que causa que los costos internos y externos de las empresas sean innecesariamente altos, tanto para insumos como para costos de transportes, tiempos de entrega y seguridad. El cuarto problema es la creciente participación de estados y municipios en el gasto. La inversión de estados y municipios, en particular de obra pública, en principio es deseable. Sin embargo, en la práctica el sistema adoptado por México, de darles una creciente participación en ingresos federales, ha llevado a la situación absurda de que los gobiernos estatales y municipales, poco preocupados por la recaudación o la evasión fiscales en sus áreas de influencia, mantienen presión constante sobre el gobierno central para que ceda partes crecientes de los ingresos federales.[1234]

La *prueba de fuego*, es que la carga fiscal, como proporción del PIB, prácticamente ha permanecido estancada en las últimas tres décadas. Hay consideraciones que explican esta situación. Tal vez la mejor prueba de ello es el crecimiento tan fuerte que en últimas treinta años ha registrado el sector informal, en buena parte como resultado de esas crisis, lo que ha dificultado sobremanera el proceso recaudatorio. En 2003, por ejemplo, de un universo potencial de perceptores de ingreso en el régimen de personas físicas con actividad empresarial y profesional, se tenían registrados como contribuyentes (no necesariamente activos) poco más de cinco millones, frente a un universo potencial en once millones. Para ese año, se estimó una tasa de evasión superior a 70% y como proporción del PIB, una evasión cercana a 1.0%.[1235]

1233 Ramírez de la O., Rogelio. *"Los caminos de una reforma fiscal integral", op. cit.*, pp. 115-116.
1234 *Ibíd.*, pp. 116-117.
1235 Sobarzo, Horacio. *"Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México", op. cit.*, pp. 100-101.

Los gobiernos de la alternancia política –Fox y Calderón– no han tenido una respuesta clara a este problema estructural. Al contrario, su propuesta fiscal sigue estando basada en pequeñas adecuaciones al sistema impositivo –limitadas por la posible oposición del Congreso– con las cuales compra tiempo para transitar a lo que supone es un nuevo escenario, en donde ciertos cambios estructurales son factibles. Sin embargo, éstos no están bien definidos por el gobierno ni mucho menos prenegociados con ninguno de los grupos políticos que van a influir en la decisión final. Así, el gobierno sigue reduciendo la tasa del ISR y otorgando incentivos a las empresas, al tiempo que aumenta la carga de impuestos a los asalariados e insiste en cubrir sus faltantes de ingreso tributario con el IVA, como vía ideal de recaudación. Al no tener la autorización del Congreso para aplicar IVA en alimentos y medicinas, tuvo que recurrir a la creación de un nuevo impuesto, el *Impuesto Empresarial de Tasa Única* (IETU).[1236]

> (...) es que una reforma fiscal exitosa exige dos grandes transformaciones: ampliar la base de contribuyentes y reformar de fondo el esquema de gasto público. La ampliación de la base de contribuyentes es un proceso complicado y, sin duda, habrá de darse de manera gradual, procurando reformas que más que aumentar los ingresos en el corto plazo, intenten, en la medida de lo posible, simplificar el proceso recaudatorio y crear incentivos para la incorporación a la base de un número mayor de contribuyentes.[1237]

Otra consideración es para que la reforma fiscal tenga un círculo virtuoso, se requiere también que el gasto público se modifique en sus estructuras a fin de que se convierta en un complemento del proceso de crecimiento económico. La discusión de la reforma fiscal incluye una evaluación del desempeño actual gobierno, en términos de crecimiento económico, inversión, empleo y equidad. También es indispensable que el gobierno reduzca su gasto corriente. Mientras no esté dispuesto a considerar estos temas a fondo y a impulsar una auténtica modernización del sistema fiscal, ni importan las adecuaciones que haga, éstas no van a dar resultados medianamente promisorios.[1238]

1236 Ramírez de la O., Rogelio. *"Los caminos de una reforma fiscal integral", op. cit.*, p. 121.
1237 Sobarzo, Horacio. *"Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México", op. cit.*, p. 102.
1238 Ramírez de la O., Rogelio. *"Los caminos de una reforma fiscal integral", op. cit.*, p. 127.

Una propuesta alternativa de reforma fiscal consiste en cuatro pasos: 1) reducción del gasto público corriente; 2) reconstrucción de la figura del gobierno como un administrador honesto y eficiente, y combate a la corrupción; 3) cierre de huecos en el ISR para personas morales y combate a la evasión; y 4) régimen simplificado para la economía informal.[1239] Como se puede inferir, en el gobierno de Felipe Calderón estos grandes aspectos, no fueron atendidos oportunamente y los temas que privilegió en su gestión resultaron con un impacto poco relevante en las finanzas nacionales.

### 6.2.3 Reforma energética

La *reforma energética* cruza básicamente tres ejes: 1) el abastecimiento de energía eléctrica (inversión en infraestructura); 2) el saneamiento financiero de PEMEX (que requería un nuevo régimen fiscal); y 3) una reasignación de recursos para invertir en refinación, explotación y exploración del crudo. PEMEX había dejado de ser una empresa competitiva a nivel internacional, además de que en 2008 se depreció el precio del barril de petróleo. PEMEX cayó en la lista de productores mundiales de lugar seis al once entre 2000 y 2007. Estos factores se combinaron para que el mandatario mexicano propusiera a principios de 2008 una iniciativa de reforma.[1240]

Por el lado de Felipe Calderón, las negociaciones preliminares para promover los cambios en la reforma energética se empezaron a dar a fines de 2006 y principios de 2007, por medio de acercamientos privados y bilaterales entre el PRI y el Poder Ejecutivo/PAN, por un lado, y entre el PRI y el PRD, por otro. En estos acercamientos, el gobierno calderonista expresó la urgencia de lograr una reforma y el PRI se asumió como oposición dispuesta a una negociación, respecto de la que se fijaron "pisos y techos" y donde se fijó el compromiso gubernamental de basar la reforma del artículo 27 constitucional. Por otra parte, habiéndose negado el PRI a asumir el costo político que significaba presentar la iniciativa de reformas, el Ejecutivo fue el que presentó el diagnóstico e iniciativa, con el consiguiente costo político.[1241]

1239 *Ibíd.*, p. 126.
1240Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, pp. 253-254.
1241 Pantoja Morán, David y Cortez Salinas, Josafat. "La reforma de PEMEX". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México.* México, UNAM, 2010, p. 194.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2007, Andrés Manuel López Obrador se dedicó a formar grupos de defensa del petróleo, probablemente alertado por los acercamientos previos. Por último, el 9 de enero de 2008, se constituyó el *Movimiento Nacional para la Defensa del Petróleo* y su líder anunció movilizaciones si se intentaba su privatización. El 16 de enero de 2008 fue nombrado *Secretario de Gobernación*, Juan Camilo Mouriño y se le encomendó llevar adelante la reforma energética. El 24 de febrero siguiente, López Obrador dio a conocer los contratos firmados por Mouriño en su calidad de representante legal de la empresa privada *Grupo Energético del Sureste*, no obstante que al mismo tiempo presidía la *Comisión de Energía de la Cámara de Diputados* y más tarde Subsecretario en la *Secretaría de Energía* (SENER), por lo cual fue acusado de tráfico de influencias.[1242]

El 30 de marzo de 2008, la titular de la SENER y el Director General de PEMEX, dieron a conocer el diagnóstico de la paraestatal. En abril 8, el titular del Ejecutivo envió al Congreso siete iniciativas de ley sobre la reforma petrolera que, bien vista, prácticamente se limitó a la reforma de la administración de la empresa. Sucintamente contiene los siguientes puntos: mayor autonomía financiera y de gestión para PEMEX; mayores facultades de decisión y de administración; mayor flexibilidad en el régimen de contratación, para permitir a PEMEX la celebración de "contratos incentivados"; permiso a la empresa para contratar a otras especializadas en la construcción y operación de nuevas refinerías; la mejora de la administración de PEMEX a través de la reestructuración del Consejo de Administración; la creación de bonos ciudadanos, para incentivar la participación y la rendición de cuentas; el fortalecimiento de las autoridades que regulan el sector energético, a través de competencias a la SENER, a la *Comisión del Petróleo* y a la *Comisión Reguladora de Energía*; también a algunas medidas para incrementar la producción y las reservas.[1243]

El 8 de abril de 2008, el presidente Calderón presentó una iniciativa con el objetivo de reestructurar la industria energética. A partir de entonces, la empresa Petróleos Mexicanos y su futuro, fueron motivo de debate, diálogo y, en ocasiones, de enconada tensión entre las fuerzas políticas. El día 10 siguiente, ante el rumor de que, con acuerdo del PRI y del Poder Ejecutivo, se iría a aprobar la reforma propuesta de una manera expedita y excluyendo a

1242 *Ibíd.*, p. 195.
1243 *Ibíd.*, pp. 195-196.

otras fuerzas de oposición, legisladores cercanos a López Obrador tomaron la tribuna de las Cámaras. Tras un acuerdo para la realización de los foros de debate sobre el tema, el 25 de abril se levantó la toma de tribunas. A partir del 13 de mayo, comenzó la realización de los veintitrés foros acordados.[1244]

El 11 de junio, Santiago Creel fue sustituido por Gustavo Madero en la conducción de la bancada del PAN en el Senado. El 23 de julio, el PRI presentó su propia iniciativa, producto de un intenso intercambio de puntos de vista entre su dirigencia, su bancada en ambas Cámaras y sus gobernadores, a fin de evitar fracturas. El FAP, por el influjo de López Obrador, parecía renuente a la negociación, pero finalmente integró un Comité Ciudadano –compuesto entre otros por Ifigenia Martínez, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Tello y Rolando Cordera– al que se le encomendó que elaborara una propuesta, misma que hicieron suya los partidos integrantes del FAP y que fue apoyada por López Obrador. El 8 de octubre, el Ejecutivo presentó su programa para impulsar el crecimiento y el empleo, que incluía un nuevo régimen fiscal para PEMEX, la eliminación de los *Pidiregas* y su conversión en deuda pública, así como la construcción de una nueva refinería.[1245] El 9 de octubre, las comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado iniciaron la dictaminación de los proyectos. El 23 de octubre, en una sede alterna protegida por la Policía Federal Preventiva, el Senado aprobó la reforma y finalmente, el día 28 de octubre de 2008, la Cámara de Diputados hizo lo propio.[1246]

La reforma energética cambió y creó los siguientes ordenamientos jurídicos: 1) se expidieron cuatro nuevos marcos normativos (*Ley de Petróleos Mexicanos, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética*, y *Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos*); 2) se reforma el artículo 27 constitucional en el ramo petrolero y se adiciona la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*.[1247]

El debate institucional contemporáneo de México reflejaba incertidumbre sobre el estilo y los contenidos de cómo debe llevarse a cabo una reforma del sector energético. El aspecto de la propiedad de los activos (v.gr. públicos y/o privados) en la industria petrolera y, en particular,

1244 *Ibíd.*, p. 196.
1245 *Ibídem.*
1246 *Ibíd.*, p. 196.
1247 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.* p. 254.

la explotación de nuevos yacimientos son motivos de posturas antagónicas entre diferentes actores sociales, lo cual hace difícil de alcanzar un consenso. Un contenido no menos importante a considerar en esta reforma se refiere a los efectos ambientales de la producción y el consumo de hidrocarburos. El gas natural es un combustible que tiene una aplicación industrial fundamental en la generación de electricidad. A partir de 1994, el uso de ese gas ha crecido de manera significativa con la entrada de los *Productores de Energía Independientes* (PEI) y esquemas de cogeneración, entre otras modalidades de generación regulada en el mercado eléctrico.[1248]

Desde una perspectiva ambiental hay dos aspectos centrales en torno a la necesidad de una reforma energética. Primero, la rentabilidad y la eficiencia de los esquemas PEI para generación eléctrica dependen, en gran medida, de precios competitivos, calidad y suministro confiable de gas natural. Segundo el "portafolio" de posibilidades de generación de electricidad se ha diversificado en las últimas dos décadas debido a innovaciones tecnológicas sobre energías renovables. En este contexto, el contenido de una reforma energética debe considerar un balance entre formas convencionales de producir electricidad (fundamentalmente hidrocarburos en México) y fuentes renovables.[1249]

La reforma energética planteaba para México un gran reto debido a su importancia como productor de petróleo y gas natural. Se estima que su producción de petróleo pasará de 3.8 a 3.4 millones de barriles por día en el periodo 2004-2030, lo cual corresponde a una tasa de crecimiento media anual negativa de 0.5%. En cuanto al proceso del crudo en México, se prevé una tasa de crecimiento media anual de 5.2% para el proceso de crudo pesado en el periodo 2005-2015, en tanto que se estima una tasa negativa, -1.8% para el proceso de crudo ligero en el mismo periodo.[1250]

Aunado a esto, la alta volatilidad de los precios internacionales del petróleo y gas natural en los últimos años –especialmente desde el año de 2000– ha afectado al sector industrial, los consumidores y la comunidad en general. En este contexto, una reforma eléctrica requiere diversificar su estructura de fuentes de energía dentro de un esquema competitivo. Una participación creciente de los recursos renovables para generar electricidad responde a

1248 Castillo, Gerardo. "Hacia una reforma energética en México favorable al medio ambiente". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, p. 183.
1249 *Ibídem.*
1250 *Ibíd.*, p. 185.

necesidades de diversificación, seguridad en el suministro, elevados precios de los combustibles, competitividad, y de manera especial, impacto ambiental. En una reforma eléctrica funcional se recomienda incluir estos componentes, de modo que la discusión no se reduzca al tipo de propiedad de los participantes, pública y/o privada, en el sector. Con relación a los sistemas tecnológicos, es posible incorporar, con fines analíticos, las características básicas de un sistema energético, de modo que la planeación de su expansión simultáneamente respalde y dé un mayor alcance a las acciones para detener el cambio climático.[1251]

La reforma energética buscó básicamente modificarf el régimen fiscal de Pemex para salvarla del deterioro poroductivo y financiero en que había caído durante las últimas décadas. Estos cambios fueron votados a favor por el PRI y el PAN, mientras que el PRD la votó en contra. Esta reforma tenía como uno de us objetivos manejar y administrar una empresa paraestatal como PEMEX con criterios más cercanos al de empresas privadas. A finales de 2012 PEMEX no se había convertrido en una empresa productiva.[1252] La transformación de PEMEX necesitaría de otra gran reforma en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

### 6.2.4 Reforma laboral

Después del proceso de sucesión presidencial de 1988, que llevó al poder a Carlos Salinas (1988-1994), y la iniciativa de la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (STPS), se había constituido la *Comisión Revisora de la Ley Federal del Trabajo* con presencia de comisionados del Estado, empresarios y sindicatos. Cuando a mediados de 1991 se iniciaron las discusiones que culminarían en noviembre de 1993 con la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), las disposiciones legales pasaron a ocupar un lugar importante en el debate, y resultaron en la firma del Acuerdo Laboral, como anexo del TLCAN. El *Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y de la Calidad* (ANEPC), fue firmado el 25 de mayo de 1992 por representantes gubernamentales, sindicales y empresariales.[1253]

1251 *Ibíd.*, pp. 201-202.
1252 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 255.
1253 Zapata, Francisco. "La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008)". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México.* México, El Colegio de México, 2010, pp. 207-208.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), dicho debate tuvo menos relevancia, sobre todo por las dramáticas turbulencias que afectaron al país desde diciembre de 1994 y hasta bien entrado el año de 1996. Dada la necesidad que tenía Zedillo de mantener la estabilidad económica y recuperar lo perdido en la crisis de 1994-1995, la disciplina política era esencial, por lo que el presidente no tuvo iniciativas relacionadas con la reforma laboral.

Posteriormente, una vez electo Vicente Fox (2000-2006) mantuvo sin alteración los acuerdos con el liderazgo corporativo de los grandes sindicatos, y especialmente con el líder de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine, sucesor de Fidel Velázquez. Desde antes de la toma de posesión ambos pactaron la continuación de la interrelación entre la STPS y el aparato sindical corporativo. Esta situación no se modificó después de que falleció Rodríguez Alcaine y de que fuera reemplazado por Joaquín Gamboa Pascoe, quien asumió plenamente los compromisos adquiridos por sus predecesores en la dirección de la confederación. Con Felipe Calderón (2006-2012) en lo general no se había modificado.[1254]

Después de 20 años desde que se inició el debate sobre la reforma laboral, es imposible desconocer que la subordinación del sindicalismo mexicano al sistema político había tenido efectos estratégicos sobre la formalización legal de los cambios que, a pesar de la ausencia de una reforma a la *Ley Federal del Trabajo* (LFT), han tenido lugar en los contratos colectivos y en la vida laboral del país. Es decir, el sindicalismo, al definirse como parte de ese sistema político, no se habían desempeñado como un actor autónomo, con alternativas o proyectos que estén fuera del marco general fijado por el Estado y del partido del cual forma parte, incluso cuando éste dejó de ocupar la Presidencia de la República. Ésta ha sido la característica central de la posición asumida por el sindicalismo en relación a la reforma laboral, desde 1982 hasta finales de 2010.[1255]

La expectativa de introducir cambios en la legislación laboral mexicana había estado en la agenda pública del país, desde hace más de veinte años. El contenido de las diversas iniciativas legislativas y las razones por las que no se concretaron en los años 1990 o más tarde, cuando se intensificaron los esfuerzos del primer gobierno del PAN para construir consensos sobre la reforma, han sido insuficientes. Detrás de la postergación de la reforma laboral hay desacuerdos que no han encontrado el espacio para procesarse de manera equilibrada. La diferencia más

1254 *Ibíd.*, p. 208.
1255 *Ibíd.*, p. 205.

importante entre las iniciativas es que las del PAN y el PRI, con el aval del gobierno, el sector empresarial y el sindicalismo aliado, coinciden en limitar la reforma a la *Ley Federal del Trabajo* y privilegiar la flexibilidad laboral como eje de los cambios. Por el contrario, el PRD y la UNT venían planteándose desde 2002 la necesidad de adoptar una reforma constitucional y poner en el centro de la agenda la reestructuración del régimen sindical corporativo y las instituciones tripartitas que lo sostienen, como es el caso de la *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos* (CNSM) y las *Juntas de Conciliación y Arbitraje*.[1256]

Se urge a aprobar sin más la reforma laboral, bajo el argumento de que el tema se viene discutiendo –entre las cúpulas del poder económico, político y sindical y de espalda de la sociedad– por más de veinte años. Se sostiene que la reforma que se respalda desde el gobierno, sea la del PAN o la del PRI, es indispensable para crear y mejorar la calidad de los empleos, como si esto pudiera lograrse a través de nuevas reglas que extiendan su precarización y blindando al sindicalismo existente para evitar cualquier posibilidad de renovación y democratización.[1257]

La *reforma laboral* aprobada por la Cámara de Diputados en 2012, no responde al imperativo de modernización de las instituciones que regulan las relaciones obrero-patronales en México. Los ganadores netos de sus disposiciones son los empresarios y los sindicatos. Los sindicatos se han condenado a un apocamiento paulatino al haber dejado pasar medidas que debilitan estructuralmente la contratación colectiva, columna vertebral del sindicalismo moderno. Las modalidades de flexibilización como contrataciones temporales de prueba y/o capacitación, por horas o el outsourcing se dieron como atribuciones unilateralmente empresariales y no como especificaciones y pactos entre los sindicatos y las empresas en aras de la productividad. Flexibilización laboral, abaratamiento de la mano de obra, eliminación de obligaciones y prestaciones laborales a los empresarios, facilidades a la evasión fiscal y debilitamiento de la seguridad social.[1258]

1256 Bensusán, Graciela. "Los desacuerdos sobre la postergada reforma de la legislación laboral". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, pp. 277-278.
1257 *Ibíd*., p. 278.
1258 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit*., p. 19. "La reforma aprobada quebranta el sentido tutelar histórico del derecho laboral, que entiende que las relaciones entre capital y trabajo son asimétricas, que el sentido ético y social del derecho radica en la defensa del más débil; vulnera la obligación constitucional del Estado mexicano de equilibrar los factores de la producción e ignora olímpicamente la perspectiva de derechos humanos asumida internacionalmente y ya establecida en la Constitución". (*Ibíd*., p. 20.)

Lo que aparece hoy como reforma laboral no es tanto lo que pueda requerir el sistema económico para operar eficientemente en el mundo global, sino que es un esfuerzo del sindicalismo no oficial para lograr cambiar los términos del marco corporativo y defender mejor los intereses de los trabajadores. Hay que aclarar un malentendido que permea el debate actual: para el Estado, la reforma laboral ya es un hecho y lo que busca es institucionalizarla en los textos legales, a posteriori; mientras que para el sindicalismo no oficial, encarnado por la *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT), se trata de revisar esas reformas laborales tal como han sido implementadas, introduciendo elementos que permitan una mayor participación de los trabajadores en el funcionamiento económico, sobre todo en términos de una distribución más equitativa de los incrementos en la productividad del trabajo.[1259]

Las posiciones de los diferentes actores en torno a la reforma laboral, muestran que cada uno de ellos tendía a pensar la reforma de la LFT en términos acordes a los intereses específicos que defendía. El debate realizado desde 1989 en adelante no pudo alcanzar un consenso que fundamentara una toma de posición del Poder Ejecutivo. Tampoco fue fructífero después de la alternancia en la presidencia de la República, ya que la negociación sobre la reforma laboral que se abrió en el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados en febrero de 2003 también fracasó.[1260]

La solución a este *impasse* dependerá de la respuesta más general que se dé a la reestructuración del corporativismo, es decir, a la *Reforma del Estado* y del sistema político. Hasta ahora, tanto el sindicalismo corporativo, agrupado alrededor de la CTM y del CT, como el sindicalismo no-corporativo, agrupado alrededor de la UNT y de sus sindicatos, han logrado mantener ciertos principios que hacen difícil que se promueva una reforma laboral acorde con las preocupaciones empresariales.[1261]

En relación con los trabajadores, se profundizaron estrategias que tienen como objetivo final la reducción del poder adquisitivo del salario. Esta persistente pauperización de la mayoría de la clase trabajadora, por la vía de la reducción del poder adquisitivo del salario, que culminó con la iniciativa de "reforma laboral", presentada y finalmente aprobada, es la base de la profundización de la precarización del trabajo y del derecho humano a la formación de sindicatos.[1262]

1259 Zapata, Francisco. *"La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008)", op. cit.*, p. 206.
1260 *Ibíd.*, p. 218.
1261 Ibíd., p. 224.
1262 Montoya Martín del Campo, Alberto. *"Introducción", op. cit.*, p. 11.

### 6.3 Reforma política

Los seis años de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa cargaron con este atraso en la modernización política de México, pero también lo profundizaron. Su toma de protesta como Presidente de la República, el 1° de diciembre de 2006, constituyó el epítome del desfase de las instituciones respecto de un nuevo contexto marcado por la pluralidad y la dispersión del poder de influencia entre las fuerzas sociales y políticas. Ascendió como un presidente frágil, con la marca indeleble de legitimidad deficitaria ocasionada por un proceso electoral defectuoso, oscurecido por la sombra del fraude, mismo que logró colocar en el ambiente político el movimiento masivo de protesta liderado por Andrés Manuel López Obrador. Su gabinete fue expresión de limitaciones, amiguismo, pago de cuotas e improvisaciones. Calderón no pudo, pagó deudas políticas, perdió iniciativa y autonomía.[1263]

En los últimos años el debate sobre los retos de la gobernabilidad y la capacidad del Estado se centra en discutir la incapacidad de los gobiernos para lograr tanto la aprobación de las reformas consideradas estructurales pendientes, como en diseñar una serie de reformas políticas –enmarcadas dentro de la *Reforma del Estado*– para cambiar el diseño constitucional y reformar aquellos aspectos que modifiquen las relaciones de poder y el poder mismo.[1264] La dificultad para aprobar las reformas estructurales para limitarse a ciertos cotos de política donde los intereses creados son especialmente poderosos, ya que han obstaculizado las reformas desde el 2000. Estos actúan como factores que contrarrestan el impacto de las elecciones competitivas y limitan los incentivos que tienen los partidos políticos para buscar votos sobre la base de su reputación programática.[1265]

Algunos factores detonaron el fortalecimiento de la legislatura mexicana, entre ellas, la irrupción del gobierno sin mayoría, los débiles instrumentos jurídicos con que cuenta el Ejecutivo en materia presupuestaria (que se limita a la presentación del proyecto), la institucionalización de los procedimientos y estructuras internas del Congreso, y el surgimiento de nuevos actores con capacidad de influencia política y económica que participan más activamente en el proceso de designación del gasto público. El nuevo proceso presupuestario se caracteriza por la disputa

1263 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 10.
1264 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit.*, p. 10.
1265 *Ibídem.*

pública de los recursos y nuevas prácticas protocolarias y sustantivas que los legisladores practican con los actores externos a la legislatura, pero que cuentan con capacidad de veto.[1266]

El notorio perdedor de las nuevas reglas del proceso presupuestario es el Ejecutivo, quien no sólo está acotado en su capacidad de influir en la negociación presupuestal que se limita al nivel de interlocución del grupo parlamentario de su partido político, sino también porque se ha limitado su discrecionalidad en la asignación del gasto público y se han reforzado los mecanismos de control de la legislatura a las dependencias del gobierno.[1267]

Al gobierno de Felipe Calderón le toca vincularse con dos legislaturas. Se puede comprobar cómo la alianza de Calderón con el PRI, durante la *LX Legislatura del Congreso*, conviritió al grupo parlamentario de ese partido en el Senado en protagonista y beneficiario político: en esencia, el gobierno acabó sumándose al liderazgo y a las posturas de los senadores priistas. Esta dinámica cambió con la *LXI Legislatura*, ya que no obstante ofrecer la posibilidad de constuir nuevas alianzas para impulsar reformas de largo alcance, no hubo la inteligencia ni la disposición ded traspasar o hacer compatibles los intereses políicos particulares con las necesidades nacionales. Con partidos y grupos parlamentarios divididos en razón de las precandidaturas presidenciales, el Poder Ejecutivo quiso encontrar el espacio para establecer su agenda legislativa. En el transcurso, las acciones del gobierno y de los dirigentes del PAN provocaron el distanciamiento de sus aliados originales, sin haber podido constuir nuevos consensos.[1268]

Un hecho indispensable para entender el agitado arranque de la *LX Legislatura* (2006-2009) es la alta competitividad electoral alcanzada por los comicios en México para la renovación del Ejecutivo federal en 2006. Superada esa etapa, sin embargo, los daños producidos por un proceso tan cercano en sus resultados y por la persistencia del candidato perdedor a aceptar su derrota no dejan de hacerse patentes a lo largo de todo el trienio.[1269]

El acomodo de las distintas fuerzas en el Congreso de la Unión parece responder más a los imperativos de la negociación que al esquema de distribución de las curules derivada

1266 Puente, Khemvirg. "Poder Legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 332.
1267 *Ibíd.*, p. 333.
1268 Espinoza Toledo, Ricardo. "El predominio del Congreso". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 35.
1269 Béjar Algazi, Luisa. "Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 153.

de los comicios. Bajo esta lógica, ubicado en el centro del espectro y con dirigentes bastante hábiles en esas lides, con sólo el 20.6% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 25.8% en el Senado, el PRI consigue incrementar su influencia en las decisiones de ambas cámaras al figurar como la única opción en principio dispuesta a evitar la ingobernabilidad y la parálisis. Obligado por las circunstancias y a pesar de la ventaja numérica de sus grupos parlamentarios al contar con el 42.2% de los diputados y 40.6% de los senadores, el PAN acepta ceder su lugar al PRI como principal conductor del proceso legislativo.[1270]

Divididos por hondas disputas de distinta índole, los legisladores perredistas se connotan, en contraste, como el elemento irruptor al negarse a reconocer la legitimidad del gobierno recién electo y a dialogar con su partido. Confirmando con la toma reiterada de la tribuna parlamentaria por sus militantes más radicales, su ánimo antagonista, el cual se traduce involuntariamente en importantes pérdidas para su partido. Primero, por el empeño de priistas y panistas en marginar a sus dirigentes en la investigación de los órganos directivos del Congreso. Más adelante, por la pérdida de oportunidad de capitalizar su condición de segunda fuerza en la Cámara baja con 125 diputados (25% de las curules), y de tercera en la alta, en la que cuentan con 26 escaños (20.3%), número en principio importante para impulsar su propia agenda.[1271]

Frente a este escenario, los partidos políticos y el presidente procesaron en 2007 una reforma que tuvo dos objetivos: 1) prohibir la compra de espacios en medios de comunicación electrónica a los particulares; y 2) remover una parte del Consejo General del IFE (uno de ellos fue el presidente consejero, Luis Carlos Ugalde).[1272]

Después de una prolongada y difícil etapa de búsqueda de una democracia electoral como procedimientos para elegir los cargos de representación popular, en lo que todo parecía indicar que por fin México entraría a la institucionalidad democrática, el 2 de julio de 2006 se verificaron las primeras elecciones federales del siglo XXI y el país se enfrentó a una realidad determinada por los dilemas del siglo pasado. El resultado de dichos comicios empañó los esfuerzos por construir instituciones y expandir la cultura electoral democrática. En lugar de discutir los caminos del porvenir y debatir las propuestas que posibilitaran resolver los problemas del desarrollo, la desigualdad, la inseguridad y la situación del país en el entorno internacional,

1270 *Ibíd.*, p. 154.
1271 *Ibíd.*, p. 155.
1272 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 257.

el resultado de la elección de 2006 confrontó social y políticamente al país en relación a la transparencia, veracidad y credibilidad del proceso electoral.[1273]

El dictamen de las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados*, del proyecto de decreto, reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo al artículo 97 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La reforma constitucional fue aprobada por el Senado de la República el 12 de septiembre de 2007, con 48 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones. Dicha reforma concentró sus cambios más trascendentales en el artículo 41 de la Constitución General de la República, ahora uno de los artículos más extensos de esta norma general ya que originalmente tenía un párrafo y ahora posee más de 25.[1274]

Las principales modificaciones en materia electoral fueron las siguientes:

> *Se prohibió la compra de tiempo en espacios televisivos y radiofónicos por parte de los partidos o por terceras personas.*
>
> *Se prohibió la contratación de propaganda en radio y televisión orientada a influir en las preferencias electorales.*
>
> *Se estableció que la difusión de propaganda de los partidos políticos será exclusivamente a través de los tiempos que por derecho le corresponden al Estado.*
>
> *Se determinó que el Instituto Federal Electoral será el único órgano facultado para administrar y distribuir los tiempos oficiales entre los partidos políticos.*
>
> *Se reducen los tiempos de campañas presidenciales de 186 a 90 días.*[1275]

Estas modificaciones legales quedaron asentadas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (los artículos reformados fueron el 41, el 99, el 108, el 116 fracción IV, el 122 fracción V y el 134) y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. La reforma constitucional al artículo 41 implicó la emisión de una legislación completamente modificada, que si bien no cambió de denominación, sí sustituyó por completo a la promulgada en 1990 (también se elaboró una nueva *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia*

1273 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño internacional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México", op. cit.*, p. 61.
1274 *Ibíd.*, pp. 82-83.
1275 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 257.

*Electoral* y una nueva versión de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, en 2008). La negociación fue intensa, de hecho, se puede considerar una reforma inconclusa.

En cuanto al *Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales* (COFIPE), éste incrementó significativamente su contenido, pasando de 271 a 394 artículos. El proyecto de decreto que expidió el COFIPE fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 351 votos a favor, 86 en contra y 4 abstenciones, el martes 11 de diciembre de 2007. Los cambios tuvieron el mayor impacto en los siguientes apartados del COFIPE:

1) *Agrupaciones políticas nacionales;*
2) *Partidos políticos;*
3) *Acceso a radio y televisión;*
4) *Financiamiento público, privado y autofinanciamiento;*
5) *Fiscalización;*
6) *Instituto Federal Electoral;*
7) *Registro Federal de Electores;*
8) *Contraloría General;*
9) *Precampañas electorales;*
10) *Campañas electorales;*
11) *Actos preparatorios de la jornada electoral;*
12) *Jornada electoral;*
13) *Cómputos distritales;* y
14) *Régimen sancionador electoral*.[1276]

El tema del *financiamiento de los partidos políticos* constituye un punto clave en la agenda para la *Reforma del Estado en México*. No se trata solamente de una cuestión teórica, sino de un verdadero problema de viabilidad democrática, en términos de la competencia político-electoral.[1277]

1276 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño internacional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México"*, pp. 99-100.

1277 Jiménez Ruiz, Francisco Javier. "El nuevo sistema de financiamiento de los partidos políticos en México: construcción y perspectivas (2007-2009)". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 61.

¿Hacia dónde va México en el ámbito político? El cambio de régimen es más que un cambio del grupo en el poder, ya que, además supone una transformación radical del orden político, legal, económico, social y cultural. Una transición es el proceso pacífico, complejo y gradual por el cual se transita de un régimen a otro. Por último, una *alternancia* es la sustitución pacífica del grupo en el poder por otro, sin que ello suponga alto tan drástico como un cambio de régimen. Una *alternancia* política y democrática es resultado de una elección, libre, justa y plural en la que el partido en el poder es reemplazado por otro.[1278] En nuestra opinión, en México nos encontramos con una alternancia política, no una transición democrática.

Hurtado (2012), sugiere que México requiere para resolver sus problemas más democracia. Por redundante que parezca, hay que democratizar nuestro sistema democrático: el gobierno, el Congreso, los tribunales, los partidos políticos y los medios de comunicación.[1279] Tras el choque de derecha e izquierda en las elecciones presidenciales de 2006, se hizo imposible que la Presidencia pudiera presentarse como la fuente de la iniciativa para la Reforma del Estado; no quedó entonces otro camino que hacer que la estafeta pasara al Congreso. En la nueva situación, el PRI no sólo dejó de mostrarse contrario al proyecto, sino que lo avaló y lo tomó como propio. El cambio de papeles respecto a la reforma permitió que fuera posible que el Congreso aprobara una resolución para dar al proyecto el carácter de una obligación del Poder Legislativo. Fue así que en un tiempo relativamente corto, un año que se cumplió en abril de 2008, la clase política mexicana, dividida a fondo, se comprometió a sacar la *Reforma del Estado,* aunque no establecía sanción alguna si no se cumplía.[1280]

El *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) fue en otra época uno de los partidos políticos más centralizados del mundo y, encabezado consecutivamente por cada presidente de la nación, formó parte de los regímenes políticos autoritarios más centralizados. El presidente (y líder de facto del partido) escogía por sí mismo a los candidatos para diversos cargos de elección; dictaba los programas del partido para las campañas electorales y decidía cómo debían votar

1278 Hurtado, Guillermo. "Vieja y nueva transición". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 27.
1279 *Ibíd*., p. 29.
1280 Meyer, Lorenzo. *"¿Es posible la Reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?", op. cit*., p. 169. Meyer menciona que los tres grandes partidos tenían consensos en cinco áreas: 1) reforma electoral; 2) modificaciones que afectan la naturaleza del régimen y del gobierno; 3) cambios al poder judicial; 4) gestión social; y 5) federalismo.

los legisladores priistas en ambas cámaras del Congreso.[1281] Muchos analistas pensaban que si el PRI perdía la presidencia de la República se desintegraría, porque no tendría ya al dirigente que todo lo abarcaba y que podía forzar a los dispares integrantes de la élite política del partido a cooperar entre sí. Este escenario del día del juicio final no llegó a producirse.[1282]

El PRI a lo largo de los últimos 20 años (1988 a 2008), periodo que se caracterizó por el crecimiento de la competencia electoral, reformas dramáticas de las reglas electorales y el fin del control priista sobre la presidencia y ambas cámaras del Congreso. El tema de la adaptación del partido es importante debido a que el hecho de que el partido antes hegemónico de México no se derrumbara durante la alternancia política, ha desempeñado un importante papel en la estabilidad del sistema de partidos y del régimen político en su conjunto. Gran parte del importante cambio partidista dentro del PRI, consistió en el traspaso de las responsabilidades del Ejecutivo a la organización del partido.[1283]

Hoy en día es inconcebible una reforma política del Estado mexicano sin una reforma a los medios de comunicación. No obstante, dado el desarrollo tecnológico, esta reforma a los medios de comunicación debe comprender la reforma de las telecomunicaciones, ya que la convergencia digital hace que el flujo de información de datos, voz, imagen y sonido se vincule de manera creciente por las redes tecnológicas.[1284]

La reforma fue aprobada por mayoría con el concurso de todos los partidos polñíticos. Ello fue así porque estaba en juego la credibilidad de las elecciones después del conflicto de 2006, con estas modificaciones los partidos políticos afectaban los intereses de los consorcios televisivos más importantes del país. Se trató de una reforma que en teoría representaba un avance y estaba llena de buenas intenciones, pero durante las elecciones federales de 2009, tanto partidos como medios de comunicación la tergiversaron.[1285]

¿Por qué es fundamental una reforma a los medios de comunicación y a las telecomunicaciones para una *Reforma del Estado*? Por el simple hecho de que la inercia política que rige

1281 Langston, Joy. "El dinosaurio que no murió: el PRI de México". En Servín, Elisa (coord.). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 295.
1282 *Ibídem.*
1283 *Ibíd.*, p. 296.
1284 Reséndiz Rodríguez, Rafael y Del Valle Osorio, Federico. "Reforma de Estado y reforma de los medios: una historia sin fin". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 27.
1285 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 259.

México ha convertido a los medios de comunicación electrónicos en los goznes que median entre la clase política y los electores, o entre el gobierno y los ciudadanos. En su momento, el sistema autoritario del PRI, ante la falta de imaginación y capacidad para diseñar una política de comunicación eficaz, fue delegando esta función a los sistemas de comunicación privados, como *Televisa*, y más tarde a *TV Azteca*, quien a partir de la alternancia en el poder concentrará muchos de los favores al gobierno que antes hacía *Televisa*.[1286]

A partir de los problemas que enfrentó Felipe Calderón en su arribo al Poder Ejecutivo federal, debido a que fueron el colorario de un desafortunado proceso electoral que dividió al país y desde el inicio marcó al gobierno con el estigma de la ielgitimidad entre una parte importante de la población, ya que su opositor –y el movimiento que se creó en torno de él– no reconocieron su derrota en las urnas. En ese sentido las decisiones políticas tomadas por Feliep Calderón en el sector favorecen económicamente a los dueños de concesiones de estaciones de radio y de canales de televisión, porque requería contar con su apoyo para reforzar y ampliar la legitrimidad de su gobierno.[1287]

La democracia en México tuvo un freno en la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón, porque su política en el sector, especialmente la diseñada para la televisión, obstaculizó la creación de una estructura democrática de medio de comunicación. Existen evidencias empíricas que muestran que entre 2006 y 2012 se desalentó la competencia en el sector, lo que redundo en el beneficio económico de los empresarios mexicanos de siempre.[1288]

El consenso del Senado para reformar la Constitución, por ejemplo, en materia electoral implicó remontar severas condiciones adversas. La primera de ellas se refiere al saldo del proceso electoral del 2006, del que surgió la *LX Legislatura en el Congreso de la Unión* y se eligió también al Presidente de la República; ambos, el gobierno de Felipe Calderón y la *LX Legislatura*, iniciaron en un ambiente de crispación política y recriminación entre las dos fuerzas políticas que habían obtenido la mayor votación: el PAN y la Coalición *Por el Bien de Todos*.[1289]

1286 *Ibíd*., p. 28.
1287 Valdés Vega, María Eugenia. "El gobierno de Felipe Calderón en el sector de radiodifusión y las telecomunicaciones". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón.* México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 146.
1288 *Ibíd*, p. 148.
1289 Zamitiz Gamboa, Héctor. *"Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México", op. cit*., pp. 14-15.

Quedaron asuntos pendientes en la agenda política que el gobierno de Felipe Calderón, primero, no logró contar con los apoyos necesarios para una reforma política más profunda, y segundo, la prioridad en el combate a la delincuencia organizada cambió las prioridades de su gobierno.

### 6.3.1 La relación con el SNTE

Una de las relaciones más importantes en la presidencia de Felipe Calderón fue su vinculación y apoyo de la profesora Elba Esther Gordillo, líder moral del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE).

En la alternacia política se esperaba que la reorganización del aparato estatal –encabezado ahora por el panismo liberal- presindiría en lo inmediato de las costosas relaciones clientelares que se mantenían con diferentes organizaciones y sindicatos a nivel nacional, pero no fue así. Por el contrario, el SNTE conservó una relación privilegiado con los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón en el periodo 2000-2006 y durante los seis años del sexenio 2006-2012.[1290]

Reyes (2012) destaca que se puede demostrar cómo a partir de intereses políticos claramente definidos, los gobiernos panisatas no solo no pudieron prescindir de un sector muy importante del llamado sector corporativo, sino que lo conviertieron en un aliado fundamental en la construcción del gobierno educativo, y en la etapa de Calderón, en instrumento de movilización electoral a favor de su candidatura, lo que permitió al SNTE consolidar su influencia y poder en la definición de la política educativa y en la construcción de las líneas de acción y gobierno del sistema de educación básica.[1291]

Al cumplir el SNTE con varias funciones: 1) grupo de interés político-electoral; 2) miembro de la burocracia dirigente del sistema de educación básica en la Secretaría de Educación Pública; y 3) órgano de instancia que representa múltiples intereses que están más allá de lo estrictamente educativo. En ese sentido, 2000-2012, el SNTE ha privilegiado e intensificado más su acción como actor político y grupo de poder como agente promotor de una educación de calidad.[1292]

1290 Reyes García, Luis. "La alianza del SNTE con el gobierno de Calderón: antecedentes, causas y consecuencias". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 59.
1291 *Ibíd*, p. 60.
1292 *Ibidem*.

El SNTE en su relación con el gobierno de Calderón había conseguido grandes beneficios, toda vez que ha sabido cobrar muy bien los favores políticos que le dispensó para llevarlo a la Presidencia de la República. Del lado del gobierno, prácticamente ha cedido a la mayoría de las pretensiones de la dirigencia del SNTE: le concedió espacios y cargos importantes en instituciones del gobierno federal –ISSSTE y *Lotería Nacional*- así como acceso a recursos públicos en áreas de seguridad social que son distribuidos de manera discrecional a su camarrilla dirigente.[1293]

La dinámica de la relación entre el SNTE y el gobierno de Calderón había estado cimentada en los mismos parámetros que tuvo en el sexenio de Fox: la colaboración. En un primer periodo, con Josefina Vázquez Mota como secretaria de Educación, se avanzó en la reforma a la educación secundaria y se trabajó en el diseño e instrumentación de dos de las acciones más importantes en materia de política dirigidas a la educación básica: la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE) en 2008 y la *Reforma Integral de la Educación Básica* (RIEB) en 2009. En el ámbito interno, la gestión de los acuerdos SEP-SNTE caminó no sin rispideces entre Josefina Vazquez Mota y la profesora Gordillo.[1294]

En materia de educación, destacaban dos acciones la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE) y la reforma integral de la educación básica.[1295] Entre las acciones realizadas durante el sexenio de Felipe Calderón por la SEP que sí fueron diseñadas en el mismo periodo, destaca la llamada *Alianza por la Calidad de la Educación*, suscrita por el titular del Poder Ejecutivo y la presidenta del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE). La principal cualidad que tuvo esa alianza, se encuentra en lograr orientar diversos programas, mediante un diseño coherente, hacia un conjunto de objetivos y metas que fueron definidos con toda precisión –*Enciclomedia*, el *Programa de Escuelas de Calidad*– y un conjunto de acciones que se propusieron elevar la profesionalización del magisterio.

Sin embargo, la distribución de esos programas entre las escuelas no se basó en ninguno de los criterios que debieron orientarlas. En consecuencia, los mejoramientos en los aprendizajes que se lograron durante el sexenio, no se acumularon en escuelas que están ubicadas en localidades caracterizadas por sus altos índices de marginalidad (como lo pretendió el gobierno), sino en aquellos que se encuentran en la situación contraria. Pero, el hecho de

1293 *Ibíd*, p. 61.
1294 *Ibíd* p. 69.
1295 Cerro Castiglione, José Antonio. *"¿Dónde estamos hoy?", op. cit.*, pp. 25-26.

que la alianza haya sido resultado de un acuerdo celebrado entre el Presidente Calderón y la cúpula del SNTE encabezada por la profesora Elba Esther Gordillo, trajo consigo un conjunto de efectos indeseables para la educación básica que se imparte en las escuelas cuyo financiamiento depende del Estado.[1296]

Por lo que se refiere a la reforma integral de la educación básica, la propuesta fue diseñada por el SNTE, directamente por la profesora Gordillo al presidente Calderón. La experiencia ha demostrado que una reforma de ese nivel –que pretendió sustituir los currículos vigentes por otros, orientados a que los alumnos desarrollen determinadas competencias– debió ser incubada en las escuelas normales. Como esto no se hizo, no se aseguró una implementación exitosa de la propia reforma.

Una de las cuestiones que más llama la atención es que, a pesar de las críticas –muchas de ellas planteadas a partir de ideas y argumentos sólidamente construidos- la reforma en curso no modificó nada de los presupuestos establecidos. Lo anterior evidencia que el gobierno y el SNTE no estaban dispuestos a reconstruir la reforma educativa en el nivel básico a partir del diálogo con los expertos en la materia, pero sobre todo con los maestros responsables de instrumentar las reformas curriculares.[1297]

### 6.4 Reforma social: *Vivir Mejor* y *Oportunidades*

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) inicia en el marco de un grave conflicto poselectoral. El nuevo presidente, surgido también de las filas del PAN, como su predecesor, no contó con la legitimidad que da una triunfo incuestionable en las urnas. En un primer momento parecía que la política social podría jugar un papel importante dentro de los esfuerzos del gobierno calderonista por ganar legitimidad. Lo anterior, al darse a conocer la estrategia federal social *Vivir Mejor.*[1298]

1296 Paz Pellat, Marco Antonio *et al*. *Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 25.
1297 Reyes García, Luis. *"La alianza del SNTE con el gobierno de Calderón: antecedentes, causas y consecuencias", op. cit*., p. 72.
1298 Barajas M., Gabriela. "La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). L*os problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 285.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se instrumentó la estrategia *Vivir Mejor*, que guio y articuló los esfuerzos gubernamentales en materia de desarrollo social para generar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana bajo una perspectiva de desarrollo integral. *Vivir Mejor* concentraba todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el desarrollo humano sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos.[1299]

La estrategia *Vivir Mejor* puede ser vista como un listado de buenos deseos. Lo único claro era que los programas sociales existentes iban a continuar, sin plantear cómo contribuirían a solucionar el grave problema de la pobreza en nuestro país. *Vivir Mejor* se dejó de lado como estrategia de política social y quedó como eslogan del gobierno federal. La lucha contra el criment organizado colocó en un segundo plano las distintas actividades de la administración calderonista; entre ellas, las relativas a la atención de la pobreza. En esta materia lo que predominó fue la continuidad respecto de lo realizado por el gobierno *foxista*.[1300]

*Vivir Mejor* –de acuerdo a la SEDESOL (2012)– impulsaba un proceso permanente de ampliación de capacidades que permita a todos los mexicanos vivir una vida digna. Para ello contemplaba acciones que tendieran puentes y así facilitar la integración de los mexicanos en el desarrollo económico para que tengan la posibilidad de mejorar sus niveles de ingreso, su participación en la sociedad y una relación armónica con el medio ambiente.[1301] Las tres líneas de acción de *Vivir Mejor* fueron:

> *Desarrollo de capacidades básica*s, lo que implica garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos, en especial las niñas y niños, garantizándoles acceso a la alimentación, la educación y la salud, así como a una vivienda digna.
>
> *Construcción de una red de protección social*, que permita reducir la vulnerabilidad de las personas debida a desigualdades de género, edad o condición ética y proteja a las familias más pobres ante la posibilidad de pérdida catastrófica, enfermedad o pérdida de empleo.

1299 Paz Pellat, Marco Antonio *et al. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México, SEDESOL-FCE, 2012, p. 24.
1300 Barajas M., Gabriela. *"La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento", op. cit.*, p. 286.
1301 Paz Pellat, Marco Antonio *et al. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes, op. cit.*, pp. 24-25.

*Vinculación entre la política económica y la política social* como mecanismos para insertar a los individuos en el desarrollo económico y para potenciar el capital humano. Esto implica, entre otras cosas, facilitar el acceso al empleo formal a todos los mexicanos.

Mientras que el *Programa Oportunidades* (anteriormente conocido como *Progresa*) se proponía crear las condiciones contextuales que son necesarias para que los estudiantes procedentes de familias de escasos recursos ingresen al sistema escolar y permanezcan en él, al menos hasta la terminación de la enseñanza secundaria. Con este fin, Oportunidades distribuye becas en numerario y ofrece otros apoyos a sus beneficiarios.[1302]

Diversas evaluaciones de *Oportunidades* han comprobado que ha generado importantes crecimientos de la matrícula en las escuelas donde se imparte la enseñanza básica. Sin embargo, esas escuelas a las que asisten los becarios, en lugar de aplicar métodos de enseñanza adecuados a las necesidades de estos alumnos, les ofrecen –en el mejor de los casos– el mismo trato que reciben los demás estudiantes inscritos en el mismo plantel. En consecuencia, los índices de rendimiento escolar de esos alumnos son inferiores a los de los demás que asisten a las mismas escuelas. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas que prevalecen en las localidades en que se encuentren esos estudiantes –y el hecho de que *Oportunidades* no se ha acompañado de otras acciones que serían necesarias– dicho programa sólo contribuye a que sus beneficiarios emigren a otras localidades, o se vean obligados a mantenerse al margen de la población económicamente activa.[1303]

Con un crecimiento que desde 1982 ha sido sólo de 1.2% de promedio anual, el ingreso por habitante ha permanecido prácticamente estancado. Esto significa que para México, la liberalización comercial difícilmente pasa la prueba de la compensación. Entre 1984 y 2000, sólo los hogares más ricos, los ubicados en el último decil, incrementaron su participación en el ingreso (a un 1% anual). En el resto de los hogares, la participación en el ingreso nacional descendió. El caso más serio es el de los deciles con los hogares más pobres –los primeros cuatro deciles– en los cuales la participación se contrajo alrededor de 1% al año. Después del año 2000 esta tendencia se revierte.[1304]

1302 Cerro Castiglione, José Antonio. "¿Dónde estamos hoy?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 23.
1303 *Ibíd.*, p. 24.
1304 Puyana, Alicia y Romero, José A. *"La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas", op. cit.*, p. 35.

En el gobierno de Felipe Calderón la brecha entre clases sociales se había hecho cada vez más amplia y difícil de acercar, si bien tenemos un bono demográfico muy amplio (y envidiable sobre todo por ciertas economías europeas) éste al no tener una preparación adecuada se puede llegar a convertir en un "pagaré demográfico" para el año 2025 cuando la población joven (en decrecimiento) alcance en número a la población vieja (en crecimiento). Esto ha agudizado más la pobreza en sus tres clasificaciones: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Como balance en este renglón, según datos de la OCDE en México las clases económicamente altas ganan 30 veces más que las clases en situación de pobreza.[1305]

En el ámbito de la salud, el eje maestro del *Sistema de Protección Social en Salud* construido por los gobiernos de alternancia política fue el *Seguro Popular*. Éste ha resuelto temporalmente la apremiante necesidad de ampliar el acceso a la salud de los mexicanos que no están afiliados al IMSS, o al ISSSTE. El problema, es que incentiva la informalidad, representa un gasto ineficiente para el Estado por que se financia en beneficio de quienes no pagan impuestos, la calidad del servicio que ofrece es precaria y no ha reducido satisfactoriamente la incidencia de gastos catastróficos por motivos de salud entre los más pobres.[1306]

En el *Sexto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón en 2012, se mencionaba que se logró el cometido de "cobertura universal de afiliación" en el *Seguro Popular*: 52.7 millones de personas.[1307] Sin embargo, no hay razón para suponer que el número de registrados sea el que decide usar el servicio o, más aún, el que lo recibe efectivamente. El *Seguro Popular* funciona como un servicio de prepago para la población que se encuentra después de los deciles de ingreso más bajo, de suerte que ahora se tienen que pagar tratamientos que antes la Secretaría de Salud proporcionaba gratuitamente. Además de que no cubre las enfermedades de mayor incidencia en la mortandad de los mexicanos.[1308]

Dadas las características de *Oportunidades*, es evidente que se trata de un programa de atención de la pobreza que no busca resolver tal problema. Promover la asistencia escolar y la asistencia a los servicios médicos sin prestar atención a la calidad de los mismos, es

1305 Sánchez de la Vara, Roberto. "Lo bueno, lo malo y lo feo ¿Cómo le fue al sector empresarial en el sexenio de Felipe Calderón?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 53.
1306 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, pp. 16-17.
1307 Presidencia de la República. *6° Informe de Gobierno*. México, 2012, p. 476.
1308 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 17.

sencillamente usar la escuela como un estacionamiento que posterga el que millones de niños y jóvenes pobres salgan a buscar trabajo fuera de sus localidades. De acuerdo con una evaluación externa del programa en 2008 –a diez años de iniciada la intervención en el sector rural- no se encontró a 64 por ciento de los jóvenes beneficiarios de *Oportunidades* que deberían haber sido encuestados porque migraron desde 2003.[1309]

### 6.4.1 Crecen los pobres en el sexenio

El saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes, puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficit en materia de empleo. La desprotección social imperante, la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituyen por sí mismos argumentos prima facie para inscribir a la cuestión social en el contexto de nuestras reflexiones sobre un nuevo curso de desarrollo nacional. Sin embargo, no han sido datos "suficientes" para impulsar acciones del Estado que asuman las carencias que condensan la cuestión social contemporánea como asuntos centrales de la agenda nacional.[1310]

La recuperación del Estado (como actor fundamental de la política social y garante de los derechos fundamentales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad) deben ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discursos de la política. Sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un *Estado* de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.[1311] La *Reforma del Estado* requiere llevar a cabo una reforma faltante, la del Estado social, como bisagra y paso obligado para que la reforma económica (para la globalización) y la reforma política (para la democracia) sean cuestionadas, retroalimentadas y reconducidas; es decir, para proceder a una efectiva "reforma de las reformas".[1312]

1309 Barajas M., Gabriela. *"La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la comunidad al agotamiento", op. cit.*, pp. 295-296.
1310 Cordera, Rolando. "La Reforma del Estado hacia un Estado de Bienestar". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 264.
1311 *Ibíd.*, p. 267.
1312 *Ibíd.*, pp. 266-267.

La pobreza incrementada de 6 millones de personas en 2006 pasó a 10 millones en 2009. La desigualdad agudizada, el 60% de la población dispone de 26.37% del PIB y el 10% más rico de 36.3%.1313 En el periodo de 2006 a 2008 se había incrementado la pobreza: de 44.7 millones de personas a 50.6 millones. La pobreza patrimonial pasó de 42.6% en 2006 a 47.4% en 2008; la pobreza alimentaria de 13.8% a 18.2%, sus ingresos mensuales oscilan entre 949 pesos (ciudades) y 707 pesos (campo). Porcentajes similares a 2004, sólo que con el aumento de la población, la cifra en números absolutos se incrementa. En dos años, 6 millones de pobres más. La desigualdad se había agudizado: 60% de la población más pobre dispone de 26.7% del PIB (27.6% en 2006), en tanto que el 10% de ingresos más altos alcanza 36.3% (35.7% en 2006). Un dato positivo es que debido a la política social gubernamental de *Oportunidades* y las becas educativas, se evitó que cayeran en la pobreza 2.6 millones de mexicanos.[1314]

Ante la desgracia de la mayoría de la población –casi 90 millones de personas entre pobres extremos, moderados, vulnerables por carencias sociales y por ingresos– la retórica gubernamental señalaba que era debido al grave contexto internacional gestado por la crisis financiera (finales 2008-2009) como la causante del deterioro mexicano. Pero las cifras muestran lo siguiente: disminución del ingreso en los hogares (12.3% menos, de 2008 a 2010 según INEGI), incremento de la pobreza en el país, 44.5 millones de personas en 2008 a 52 millones en 2010, que pasan de 44.5% a 46.2%, según CONEVAL.[1315]

El problema de la pobreza se hace más evidente en el ámbito de los pueblos indígenas. En el inicio de la administración de Felipe Calderón se contabilizaba en México un total de 12 millones 707 mil indígenas. Esta cifra se elevó al incluirse en el *Censo Nacional 2010* la variable de pertenencia étnica: conforme a ella, si bien sólo 6.9 millones de personas son hablantes funcionales de una lengua originaria nacional, 15.7 millones (13.9% de la población total) se autorreconocen como indígenas. Comparados con el conjunto nacional, los grupos indígenas sufren por doble vía los efectos de la exclusión: son los más pobres y a la vez los más discriminados. De acuerdo con el estudio citado, 44.2% de la población total se sitúa en algún nivel de pobreza, en tanto 11.2% se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema. De entre estos últimos, 75% son indígenas.[1316]

1313 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 310.
1314 *Ibíd.*, pp. 330-331.
1315 *Ibíd.*, p. 302.
1316 Vázquez Gutiérrez, Juan Pablo y Reyna Esteves, Pablo. "La situación de los pueblos indígenas durante el sexenio 2006-

El problema de la pobreza sigue siendo el gran pendiente de la Reforma del Estado mexicano. Todas las reformas estructurales futuras deben mejorar el desarrollo social de los grupos más vulnerables, en caso contrario, no tenderán a mejorar la prosperidad de los mexicanos más pobres del país.

### 6.4.2 Reforma al ISSSTE

En el inicio de la presidencia de Felipe Calderón se aprobaron algunas reformas estructurales en el Poder Legislativo, instrumentadas en el Poder Ejecutivo y revisadas en el Poder Judicial. Una de ellas es la reforma a la seguridad social, en concreto la que aplica a los trabajadores del servicio público, es decir, a los derechohabientes del *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE).[1317]

La iniciativa de reforma a la seguridad social del presidente Calderón estuvo dirigida a atender básicamente tres aspectos: 1) ampliar la cobertura del seguro social iniciado en la gestión de Vicente Fox; 2) construir más hospitales; y 3) resolver el problema de las pensiones de los trabajadores jubilados (en el futuro el problema financiero para asegurar el pago de las pensiones).[1318]

Primera reforma estructural luego de una sequía de diez años. Logro indisputable del gobierno del presidente Calderón, la reforma al ISSSTE –si bien cargada de incertidumbres– abre brecha. Reconfirmación radical neoliberal de la política social del país, atisbos inciertos de corrección financiera, virtual promesa de alivio fiscal para el Estado. Se trata de un relevo del sistema de pensiones tradicional, basado en el criterio de beneficios definidos garantizados por el soporte financiero del Estado, por otro fundado en contribuciones definidas (básicamente ahorro de los trabajadores y tasas de interés sujetas al juego del mercado).[1319]

2012". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, pp. 71-72.

1317 García Guzmán, Maximiliano. "La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, pp. 287-288.

1318 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op.cit*., p. 247.

1319 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit*., p. 258.

Por ello es que hasta el 31 de marzo de 2007 se aprueba y se publica en el DOF una nueva *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, la cual abrogó la que estaba vigente desde el 28 de diciembre de 1983. Si bien conservó la misma denominación, el contenido se modificó sustancialmente, ya que de 23 seguros pasó a únicamente 4 seguros, además de que el régimen de financiamiento, los requisitos para acceder a los beneficios y las características de éstos también se ajustaron de manera importante. Sin embargo, más allá del contenido técnico de la norma, el objetivo es describir la reforma a la seguridad social en México a través de la *Ley del ISSSTE*.[1320]

La *reforma a la seguridad social* en el sexenio de Felipe Calderón modificó los siguientes puntos:

> *La edad de retiro pasará de 48 a 58 años en mujeres y de 50 a 56 años en hombres.*
> *La pensión garantizada pasa de uno a dos salarios mínimos.*
> *El Estado aumentará de 19.75 a 25.14 por ciento sus aportaciones obligatorias.*
> *El Estado aportará 5.5 del salario para el fondo de pensiones.*
> *Se integrarán al ISSSTE trescientos mil trabajadores que estaban por contrato.*
> *Se aportarán ocho mil millones de pesos para servicios médicos.*[1321]

La reforma fue aprobada con el concurso de los siete partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, *Convergencia* y *Panal*). Una parte del PRD se manifestó en contra de estas modificaciones, ya que consideraban que con la iniciativa de Felipe Calderón se privatizarían los servicios de salud.

En esta nueva *Ley del ISSSTE*, se encuentra la creación del PENSIONISSSTE, que será el organismo encargado de administrar las cuotas y aportaciones de los trabajadores en las cuentas individuales, se amplía la edad para pensionarse de 48 a 58 años de edad para las trabajadoras y de 50 a 60 años de edad para los trabajadores una vez cumpliendo 30 años de servicio. Agrupa los 21 seguros y prestaciones que contemplaba la ley anterior en cuatro grandes grupos: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; invalidez y vida; riesgos de trabajo; y salud. También se creó el *sistema de cuotas individuales*. Se implementó el *ahorro solidario* (cuota social, pensión mínima y obligación del *Estado* de contribuir 3.25 pesos por cada peso que el trabajador deposite).[1322]

1320 García Guzmán, Maximiliano. *"La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", op. cit.*, p. 288.
1321 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 247.
1322 García Guzmán, Maximiliano. *"La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", op.*

También comprende el incremento gradual de las contribuciones para los trabajadores y el Gobierno hasta llegar al equivalente de 12.7%. Los trabajadores pagarán 6.125% y el resto estará conformado por una cuota de 5.15% más la *Cuota Social* que equivale aproximadamente a 1.5% del salario promedio de los trabajadores que cotizan al ISSSTE. Prevé además la compatibilidad entre el sistema del IMSS y el del ISSSTE, es decir, la posibilidad de moverse entre el sector público y el privado preservando los derechos pensionarios. Por último, fijó dos opciones para los trabajadores en activo: mantenerse en el régimen actual con modificaciones como la edad de retiro, o bien recibir un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios que les permitan mitigar inmediatamente al nuevo sistema.[1323]

Puede afirmarse que en esta nueva *Ley del ISSSTE*, se retomó la experiencia chilena (*Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones* creado en 1982) y las recomendaciones del *Banco Mundial*, basándose en tres pilares fundamentales: ahorro individual, gestión privada y pensión garantizada. Se trata de un esquema en el que se sustituye el principio de solidaridad que caracteriza a la seguridad social por un enfoque pragmático en el que el punto central es el sano financiamiento y la responsabilidad individual de la obtención de una pensión. Dicho de otro modo, se adopta un modelo de gestión privada donde lo que más interesa son los beneficios económicos y no los sociales.[1324]

El principal aspecto que motivó esta reforma tenía que ver con el pago de las pensiones, por ello tuvo que ser modificado el régimen fiscal del ISSSTE, cambiando las condiciones para el retiro y la jubilación, además de que el Estado destinó recursos para sanear las finanzas de esta institución y poder soportar la carga administrativa, sin embargo los recursos destinados por Felipe Calderón resuelven el problema únicamewnte en el corto plazo, de ahí que los siguientes presidentes necesariamente volverán a atender este problema.[1325] Así, *la reforma a la seguridad social* en el sexenio de Felipe Calderón difícilmente podría cubrir las metas que se propuso.

*cit.*, p. 293.
1323 *Ibídem.*
1324 *Ibíd.*, p. 307.
1325 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 248.

### 6.4.3 La expansión del *Seguro Popular*

La alternancia en la presidencia de la República, con la llegada del PAN al poder, puso el tema de la universalidad de la salud en el centro de los esfuerzos del sector. El *Seguro Popular* surgió como un esquema de aseguramiento público y universalo para atender a 40 por ciento de la población sin acceso a la seguridad social proporcionada por instituciones como el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajdores al Servicio del Estado* (ISSSTE) y los institutos estatales de seguridad social, principalmente. El diseño contempla estrategias dirigidas a la población en situación de pobreza y a sectores medios fuera de los esquemas de seguridad social mencionados.[1326]

A ocho años de haber sido creado, el *Seguro Popular* se considera el inicio de una nueva etapa en la atención a la salud de los mexicanos. El avance en la cobertura del *Seguro Popular* corresponde de manera cercana a las metas planteadas de incorporar a 1.1 millones de familias cada año, por lo cual el secretario de Salud, José Ángel Córdova, esperaba que para finales de 2010 se habrían incorporado 10.5 millones de familias.[1327]

Sin embargo, el porcentaje de la población atendido por el *Seguro Popular*, 23.3% a nivel nacional, se encuentra ante la realidad de un esquema de financiamiento que muestra deficiencias importantes, derivadas de la afiliación voluntaria y la progresividad de las contribuciones, las cuales han sido señaladas como un riesgo de crear estímulos al empleo informal, pues resulta más barata la contribución al *Seguro Popular* que al *Seguro Social*.[1328]

En general, para Muñoz (2012) el balance de las políticas del sector salud durante el gobierno del presidente Felipe Calderón era positivo. Se habían adoptado reformas, como la modificación de la *Ley del ISSSTE*, y se ha dado continuidad a las medidas adoptadas por gobiernos anteriores orientadas a la universalización de la calidad de los servicios de salud. Ha habido esfuerzos por cumplir las metas establecidas y se había buscando atacar

1326 Muñoz Patraca, Víctor Manuel. "Las políticas del sector salud en el sexenio de Calderón: el cumplimiento progresivo de un derecho humano fundamental". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 89.
1327 *Ibidem*.
1328 *Ibid*, pp. 100-101.

los principales problemas mediante programas de protección social y salud, que incluyen aspectos como la equidad de género, atención a indígenas y grupos desfavorecidos.[1329]

En el lado negativo de la balanza sobresale el hecho de la incapacidad del gobierno calderonista para fortalecer los ingresos del *Estado* y revertir su débil presencia en el sector salud. El reto de poner al *Estado* en el centro de la política social no significa ignorar las dificultades fiscales que se han vivido en países que cuentan con experiencia histórica en el bienestar social.[1330] El *Estado* debe contar con la capacidad para garantizar el acceso universal al derecho a la salud, lo cual no excluye la posibilidad de acciones conjuntas con organizaciones sociales, iniciativa privada y organismos internacionales.

### 6.5 Reforma administrativa: retroceso administrativo

En el caso del presidente Felipe Calderón, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno de Vicente Fox, además de que los años subsecuentes, había estado marcada por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero, traduciéndose esta situación en el hecho de ocupar un muy bajo nivel entre las prioridades gubernamentales. Para ese momento, es clara la situación de crisis en medio de otra interna de dimensiones escandalosas, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el tráfico de drogas, provocando rangos de inseguridad desconocidos e intolerables para México, había implicado grandes retos y dificultades para el gobierno mexicano en general, pero particularmente para la agenda de mejora administrativa. A tal grado, que ésta terminó por ceder ante la llamada de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral.[1331]

El gobierno de Calderón dio continuidad a la tesis establecida desde el primer gobierno del *Partido Acción Nacional*: suponer que un gobierno autodefinido de empresarios y para empresarios, impulsaría la nación a un estadio superior de desarrollo. Se ha supuesto que la

1329 *Ibid*, p. 103.
1330 *Ibid*, pp. 103-104.
1331 Pardo, María del Carmen. "¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?". En Valverde Loya, Miguel Ángel y Hilderbrand, Mary E. (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*. México, Tecnológico de Monterrey-EGAP-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 20.

incorporación directa de empresarios-servidores públicos, de las agendas de las corporaciones globales y facilitar sus procesos de acumulación, en un contexto de "libre" mercado, permitiría que la riqueza social beneficie al conjunto de la sociedad.[1332]

En los primeros días del gobierno de Felipe Calderón en el mes de diciembre de 2006 se lanzó una primera iniciativa referida a cambios por realizarse en la administración pública federal: el llamado decreto de austeridad, que consistió en la reducción de salarios, en una proporción de 10% para los altos funcionarios. Esta medida se aplicó también en el caso del salario del propio presidente, los secretarios y subsecretarios, directores y encargados de agencias federales, así como, en una proporción de 5% en el presupuesto de las agencias federales, exceptuando aquellas vinculadas con tareas de seguridad.[1333]

Por lo que corresponde a la reducción en los salarios de los mandos superiores de la *Administración Pública Federal* parecería una medida oportuna pero insuficiente, en particular, por el alto costo que representaba para el gobierno federal, debido a que esta acción traería un impacto significativo y fue coyuntural, debido a que no se trataba de una estrategia permanente. Más bien habría sido una acción simbólica y no una medida concreta para hacer más eficiente el aparato gubernamental.

Una primera referencia para indagar sobre las estrategias para modernizar la *Administración Pública Federal* es, el *informe de los Primeros Cien Días del Gobierno* de Felipe Calderón (Presidencia de la República, 2007), en el que se enumeran las acciones realizadas en este periodo por su administración.[1334] Una vez realizado el análisis a las 100 acciones, se puede afirmar de manera contundente, que existían solo dos acciones que pueden catalogarse como parte de la modernización de la *Administración Pública Federal*. Primero, la acción 23 "reducción del gasto burocrático"; y segundo, la acción 91 "mayor rendición de cuentas". Las otras 98 acciones atañen a medidas de ámbitos diversos de los ramos de la *Administración Pública*, pero corresponden a diferentes prioridades gubernamentales. Hasta ese momento, no aparecían las estrategias administrativas para guiar las acciones de evaluación del desempeño y mejora de la gestión pública, en parte por el entorno político en el que inicia el gobierno de Felipe Calderón

1332 Montoya Martín del Campo, Alberto. *"Introducción", op. cit.*, p. 7.
1333 Pardo, María del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México. Op. cit.*, pp. 118-119.
1334 Sánchez González, José Juan. "La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón". En *RAP, México*, INAP, No. 123, septiembre-diciembre 2010, p. 33.

y también, por el tiempo que tarda la integración del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y los programas sectoriales que lo conforman.

Por lo que se refiere a la aprobación del artículo sexto de la Constitución que pretende obtener una mayor rendición de cuentas, se trata de una acción de una enorme trascendencia para lograr que los tres órdenes de gobierno alcancen un adecuado nivel de transparencia y normar reglas uniformes en la materia. En el gobierno de Felipe Calderón encontramos en esta línea –mayor rendición de cuentas y transparencia– uno de sus ejes fundamentales de acción. Tanto el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* (PNRCTCC), que forma parte del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), como el apartado 5.5 en los Informes de Gobierno, muestran la relevancia –al menos en discurso– que tendrá la rendición de cuentas y la transparencia en esa administración.

La segunda referencia para conocer el rumbo de la modernización de la Administración Pública, se encuentra en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2007-2012. El PND cuenta con un primer capítulo en el que define "el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente administración".[1335] La segunda parte consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de acción:

1) *Estado de Derecho y seguridad;*
2) *Economía competitiva y generación de empleos;*
3) *Igualdad de oportunidades;*
4) *Sustentabilidad ambiental;* y
5) *Democracia efectiva y política exterior responsable.*

El tema del mejoramiento de la *Administración Pública Federal* se encontraba enmarcado en el eje rector 5 –democracia efectiva y política exterior responsable– en particular en los dos puntos que corresponden a su modernización: 5.4 eficacia y eficiencia gubernamental; y 5.5 transparencia y rendición de cuentas. Las dependencias responsables de estas acciones eran la *Secretaría de la Función Pública* (SFP) y la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP), a veces

1335 Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, 2007. (Disponible en: www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx).

de manera autónoma, pero en otras estableciendo mecanismos de coordinación institucional en actividades que le sean concurrentes.

Dentro de las estrategias establecidas en el PND,[1336] en la vertiente de "eficiencia y eficacia gubernamental" se encuentran los objetivos de:

1) Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental;

2) Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades;

3) Profesionalizar el servicio público buscando mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la *Administración Pública Federal* (APF);

4) Adoptar un modelo de diseño del *Presupuesto basado en Resultados* (PbR) que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos de la APF;

5) Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, mediante un *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED); y

6) Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno.

Por los resultados de las estrategias descritas se hace evidente la corresponsabilidad, tanto de la SFP como de la SHCP, ya que en ella se incluyen acciones realizadas por ambas dependencias.[1337]

En el apartado de eficacia y eficiencia gubernamental, se afirmaba que se había propuesto impulsar la adopción de un nuevo tipo de gestión pública que se basa en la evaluación de resultados para garantizar el logro de prioridades establecidas y facilitar la rendición de cuentas, con base en el seguimiento y difusión de los resultados de las evaluaciones realizadas por entidades externas e independientes que hagan posible calificar el desempeño y retroalimentar el ciclo presupuestal. En este momento, se puede inferir que desaparece la *Agenda de Buen Gobierno* y no se continúa con los principios rectores impulsados por el gobierno de Vicente Fox, por lo

1336 Sánchez González, José Juan. *"La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, pp. 35-36.

1337 En la vertiente de "transparencia y rendición de cuentas" existen acciones muy concretas que deberá realizar la Administración Pública Federal para "garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno". Resulta significativo que en la lista de programas derivados del PND, exista en su listado el programa de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente analizaremos y que es un documento relevante aprobado a finales de 2008. Por supuesto que este Programa queda a cargo de la SFP, como elemento proactivo para difundir toda clase de acciones en este rubro.

que la administración de Felipe Calderón puede caracterizarse como de "eficacia y eficiencia gubernamental" bajo las modalidades que a continuación se describen: el *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG); el *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR), y el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED).

### 6.5.1 El *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG)

El *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012* (PMG) elaborado por la SFP, constituye la estrategia del gobierno del Presidente Felipe Calderón para transformar al gobierno federal. "La evaluación en este enfoque, está orientada hacia la mejora y no solamente como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la *Administración Pública Federal*".[1338]

El PMG se concibe como el instrumento del *Ejecutivo Federal* de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados. Dada la relevancia del PMG, se requiere una implantación firme y adecuada que permita dar certidumbre y claridad a las acciones comprometidas en el marco del programa, con la coordinación de la SFP, en la que participan un grupo de actores clave, como son los delegados y comisarios de la SFP, los *Órganos Internos de Control* en las instituciones y los *Grupos Técnicos* del programa, entre otros. Como definición marco señala que:

> (...) la mejora de la gestión implica crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para medir cuentas claras a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos. Los nuevos esquemas de buen gobierno en el mundo otorgan a la población un rol más activo y aspiran a una gestión pública que rinda resultados, y que sea eficiente y abierta a la vez. Una Administración Pública eficaz, transparente y honesta es condición necesaria para obtener la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.[1339]

1338 Gobierno Federal (2008). *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal*. México, SFP. p. 9.
1339 *Ibíd.*, p. 11.

El objetivo del PMG es potenciar una gestión pública orientada hacia resultados con base en la vinculación de los resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios, la aplicación de procesos de planeación estratégica, la responsabilidad por el cumplimiento con las metas programadas, el establecimiento de sistemas de control de gestión interna, así como la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de las metas programadas. Lo anterior, con el propósito de alcanzar la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública.[1340] El PMG es la estrategia del *Ejecutivo Federal* que se enmarca en el PND, enfocada a realizar avances que transformen la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados y verificables.[1341] Con el PMG, señalaba el documento que se hace propios diversos postulados de la *Nueva Gestión Pública*, tales como:

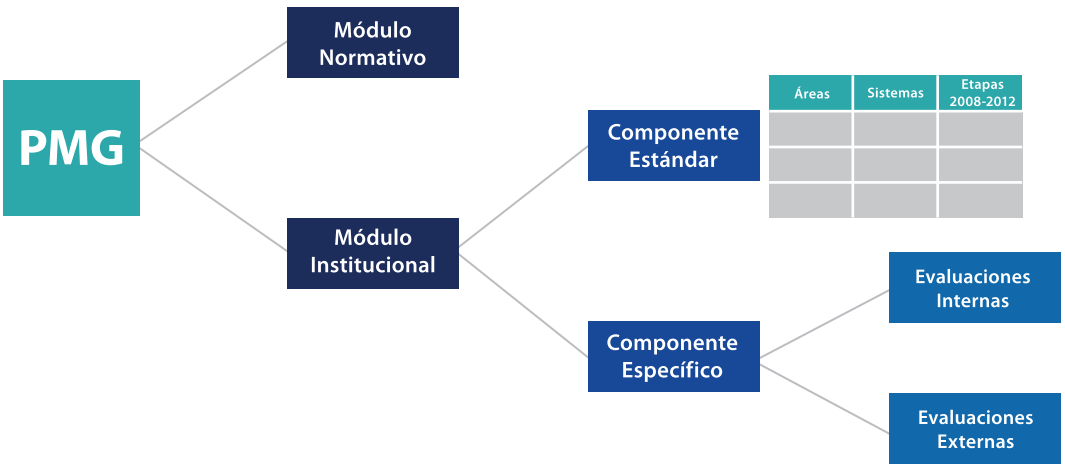
> *Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas* mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas;
> *Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal* (APF);
> *Permitir una toma de decisiones informada*, considerando los resultados de la gestión, y
> *Mejorar la rendición de cuentas* mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Los objetivos generales del PMG, parecen modestos frente a los retos que enfrenta la *Administración Pública mexicana moderna*: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública federal; 2) incrementar la efectividad de las instituciones; y 3) minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.[1342] Si se compara el *Modelo de Innovación Gubernamental* de Vicente Fox, el PMG es una estrategia más instrumental y dirigida.

1340 Muñoz García, Alfredo. "Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?". En *Buen Gobierno*. México, No. 3, 2007, p. 67.
1341 El *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
1342 Gobierno Federal (2008). *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal*. México, SFP, pp. 27-28.

A partir de estos objetivos, el PMG se rige por cinco ejes: 1) orientación a resultados; 2) flexibilidad; 3) innovación y experiencia; 4) sinergia; y 5) participación ciudadana– por lo que la SFP promoverá un ambiente en que la mejora continua, el buen desempeño y el "abandono de la autocomplacencia", sean los elementos predominantes del desempeño administrativo en la Administración Pública federal.[1343]

Para su implementación, el PMG está integrado por dos módulos cada uno de los cuales define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su cumplimiento. *Módulo Normativo* y *Módulo Institucional*, que a su vez está integrado por dos: a) *Componente Estándar*; y b) *Componente Específico*, como lo muestra el *gráfico No. 1*.




El *Módulo Normativo* del PMG, es producto de la necesidad de mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF, en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal, entre otros.

1343 Los apartados y líneas estratégicas de mejora de la gestión que se han incluido en cada uno de los programas sectoriales derivados del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se vinculan a este Programa para su aplicación ordenada y serán el punto de partida en la integración de los compromisos de mejora y de los proyectos integrales de trabajo que cada dependencia y entidad está obligada a presentar según lo dispuesto en este Programa. La vinculación a los programas sectoriales garantiza, por tanto, que las mejoras que serán obtenidas en los procesos de gestión optimizarán las actividades sustantivas de las instituciones y, de esa forma, se potenciarán los logros y resultados generales.

En este módulo se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo, con respecto a la legalidad para facilitar la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

Mientras que el *Módulo Institucional* tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad. Este Módulo es de observación obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño. Cuenta con dos componentes, estándar y específico.

El primer componente es el estándar, en el que cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades en materia de mejora y modernización de las gestión pública y austeridad –mejora regulatoria interna y externa; eficiencia institucional; trámites y servicios públicos de calidad; gobierno electrónico integrado, y racionalización de estructuras– para lo cual la SFP dará a conocer en el *Manual de Operación del Módulo Institucional*. El segundo componente es el específico –conjunto de acciones de mejora específica y diferenciadas derivadas de las evaluaciones realizadas por distintas instancias– para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos. Dependiendo del tipo de evaluación, los resultados pueden derivarse en observaciones, recomendaciones y/o acciones de mejora. Actualmente los resultados de las evaluaciones realizadas a programas, procesos, áreas y funciones de las instituciones de la APF, no se utilizan suficientemente como apoyo para orientar de manera integral la mejora de la gestión.

Para cada etapa, el PMG define acciones concretas e interrelacionadas, entre las que se enumeran: la eliminación de duplicidades; prestación de servicios por terceros; eliminación de trámites innecesarios y mejora de la imagen de las áreas de servicio al público; mejora de la regulación interna; aprovechamiento de la tecnología de información y comunicaciones; consolidación de adquisiciones y manejo eficaz de inventarios; identificación y valuación de activos; enajenación de bienes muebles e inmuebles improductivos y racionalización de las estructuras orgánicas.[1344] Cabe señalar que en la primera versión del PMG se establecía un sistema de incentivos –en desarrollo– tanto para la institución, la unidad o programa como para los participantes que pretende incentivar las acciones contempladas en el PMG. En la versión definitiva no se hace mención al respecto.

1344 Secretaría de la Función Pública (2007). *Programa de Mejoramiento de la Gestión*. México, p. 20.

En la evaluación –última etapa del PMG– se contará con un conjunto de indicadores que evaluarán los avances y resultados de los objetivos del programa. Este conjunto de indicadores del PMG formarán parte del sistema de indicadores del monitoreo y seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El PMG es un instrumento que pretende comprometer a las dependencias y entidades de la *Administración Pública Federal*, en cinco áreas que componen el Programa Marco en acciones de modernización administrativa, y al mismo tiempo, dar seguimiento a las evaluaciones realizadas por los diversos órganos fiscalizadores. En suma, el PMG es una estrategia mezclada de acciones de mejora y mayor control de la gestión pública.[1345]

El PMG fue una propuesta de reforma de inspiración fundamentalmente "gerencialista", es decir, orientada a introducir prácticas del sector privado en el sector público. Uno de los factores que pesaron en contra del PMG desde su diseño original fue el hecho de que una de las variables más importantes para la implementación de la reforma, a saber, la coherencia del liderazgo, quedó escindida entre la *Secretaría de la Función Pública* y la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.[1346]

### 6.5.2 El *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR)

La *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, con el apoyo de la *Secretaría de la Función Pública*, tienen bajo su responsabilidad la puesta en marcha del *Presupuesto basado en Resultados* (PbR) y el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED), en el ámbito de la *Administración Pública Federal* (SHCP, 2007, 4). Por lo que se refiere al PbR, consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.[1347]

1345 En el Segundo Informe de Gobierno, en lo que corresponde al *Programa de Mejoramiento de la Gestión* –que después cambiará por *Programa Especial de Mejora de la Gestión de la APF*– la SFP elaboró el proyecto del *Programa de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública Federal 2007-2012*; el *Manual de Operación del Módulo Institucional del PMG*, así como dos guías de operación del área de *Calidad de Procesos* y *Servicios Públicos*. Se informa que se capacitó a 6,200 servidores públicos responsables de la ejecución del Programa en sus instituciones, entre ellos a personal de los Órganos Internos de Control y de la estructura territorial de las mismas. También se menciona que la SFP conjuntamente con la SHCP establecieron los primeros convenios de desempeño con la *Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro,* el IMSS y el ISSSTE. Presidencia de la República, 2008, p. 462.

1346 Pardo, María del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México, op. cit*., pp. 119-120.

1347 Vega Casillas, Salvador (2008). "El Programa de Mejora de la Gestión". En *Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados*. Ciudad de México, p. 7.

El PbR implica un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, haciendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno.[1348] El PbR se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.

El PbR supone cuatro etapas para su implementación: 1) programas y proyectos alineados al PND; 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas; 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados; y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y resultados de evaluaciones. Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de PbR, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. En este marco, se supone que la herramienta clave para asegurar el éxito del PbR, es el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED) el cual estará basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, impacto económico y social, calidad y equidad.[1349]

En suma, los objetivos, los resultados, los programas, el presupuesto y los indicadores, integran un sistema dinámico y abierto para incrementar la productividad de los bienes y servicios públicos que se ofrecen a la sociedad.

### 6.5.3 El *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED)

Una vez puesto en marcha el PbR, el siguiente paso es establecer el SED, el cual se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de

1348 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México, 2007, p. 6.

1349 En el *Segundo Informe de Gobierno* se mencionan los avances del *Presupuesto basado en Resultados* (PbR) señalando que se concretaron, validaron y seleccionaron 265 indicadores de 217 programas aprobados por el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008,* mismos que se reportan al Congreso de la Unión; realizaron una capacitación a 7,310 servidores públicos de la APF; también se capacitaron a 315 participantes de entidades federativas y a 414 evaluadores externos, en la metodología del marco lógico, la elaboración de matrices de indicadores y el esquema del PbR y del SED (Presidencia de la República, 2008).

cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos.[1350]

El SED cuenta con dos formas de evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos. La primera evaluación de programas evalúa diversos conceptos: consistencia y resultados (analiza el diseño y desempeño global de los programas); procesos (analiza mediante trabajo de campo, si se llevaron a cabo los procesos de manera eficaz y eficiente); impacto (identifica el cambio en los indicadores atribuible a la ejecución de los programas); y específica (analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas no comprendidas en los tipos anteriores). La segunda evaluación es estratégica, donde se analizarán estrategias, políticas y gestión institucional.

El SED realizará una evaluación de programas la cual se establecerá de forma gradual. En una primera etapa la evaluación del desempeño tomará como base los 124 principales programas a través de los cuales se ejercen 236 mmdp (el 27% del gasto programable, excluyendo servicios personales, aportaciones federales y las asignaciones a los Ramos autónomos). En 24 de ellos se concentra el 71% de dichos recursos.

El SED pretende comprender todas las etapas del ciclo presupuestario y contribuir a fortalecer y mejorar cada una de estas etapas mediante cuatro tipos de resultados. Primero, a partir del uso de indicadores, se incentivará que el presupuesto se asigne en función de resultados concretos y evaluables objetivamente. Segundo, se tendrán elementos para poder establecer compromisos con la sociedad y dar seguimiento a su cumplimiento. Tercero, se fortalecerá la rendición de cuentas y la transparencia, con la difusión de la evaluación de los programas. Cuarto, serán claros los resultados y beneficios entregados a la sociedad y a la población beneficiaria de los programas.

El SED es considerado por la SHCP y la SFP como una herramienta importante para consolidar el PMG. Al respecto, las dependencias y entidades paraestatales suscribirán compromisos de resultados que forman parte del PMG. Mediante éstos, se promoverán mejores prácticas para modernizar su operación, elevar su productividad y otorgar un servicio más eficiente a los ciudadanos. Los avances se medirán mediante indicadores de gestión establecidos en los programas y que representen compromisos institucionales públicos a ser evaluados periódicamente.

1350 Secretaría de la Función Pública. *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*. México, 2007, pp. 21-23.

Con el SED se pretende que los trabajos entre el *Poder Ejecutivo* y el *Poder Legislativo* para la aprobación del Presupuesto, se harán en un marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza. En el periodo 2007-2009 es donde se pretende consolidar el SED: en 2007 comenzaron los trabajos de capacitación en la APF y de definición de indicadores, así como su alineación a los objetivos estratégicos del PND. En 2008 se concluye la implementación del SED en toda la APF y en 2009 la presente Legislatura entregará una estructura definida y en términos operativos del PbR, apoyado por el SED.

El SED como estrategia programática y presupuestal representa un cambio significativo en la forma de evaluar los resultados de los programas gubernamentales, de llevarse a cabo, probablemente se trate de un cambio como fue la implementación del *Presupuesto por Programas* (PPP) en el siglo XX. Todavía es muy reciente para adelantar opiniones, pero sin lugar a dudas, implicará un cambio en la forma de evaluar los programas gubernamentales en nuestro país.

El sistema de evaluación del desempeño promete en materia de rendición de cuentas, un manejo de los recursos apegados a criterios de eficiencia, economía y eficacia, así como un aparato administrativo enfocado al ciudadano y sus necesidades. Sin embargo, la ley sólo establece los parámetros y criterios mínimos. El problema surge en la puesta en marcha de las expectativas de la ley. La implementación de esta ley requerirá comprender la dinámica organizacional y social de aprendizaje continuo que este tipo de evaluación implica. En el caso mexicano se ha entendido como una aplicación normativa, a secas, que hará más difícil comprender e incorporar una variable crítica de la implementación: el tiempo. Se trata de entender que ingresar a un sistema de evaluación del desempeño y resultados, implica comprender que tanto las políticas y los programas, como las organizaciones tienen un "ciclo de vida" y que deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en diferentes objetos a evaluar.[1351]

Tanto en el gobierno de Vicente Fox como en el gobierno de Felipe Calderón, el acento estuvo puesto en entender los esfuerzos de reforma administrativa de ese periodo como un proceso general de cambios dentro del gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores, y en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos de gobierno del

1351 Arellano Gault, David; Lepore, Walter y Coronilla Cruz, Efraín. "La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza". En *Buen Gobierno*. México, No. 3, 2007, p. 38.

Estado mexicano. El supuesto básico fue que los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos del poder y en este tipo de reformas, implicaban un cambio sensible en el equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.[1352]

### 6.5.4 El *Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*

Un cuarto instrumento en las transformaciones de la Administración Pública en el gobierno de Felipe Calderón es el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* (PNRCTCC). El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) fue, en muchos sentidos, un punto de partida en la lucha anticorrupción en México. Aunque la contraloría y el combate a la corrupción se convirtieron en temas de la agenda gubernamental desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), y recibieron un nuevo impulso en el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000), en realidad no fue hasta el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) cuando se empezaron a embonar las piezas jurídicas, institucionales y administrativas de una estrategia anticorrupción transversal e integral.[1353]

El *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* (PNRCTCC) *2008-2012*, aprobado en diciembre de 2008, es un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la *Administración Pública Federal*, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. A partir de revisar varios índices de corrupción y transparencia gubernamental –*Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC), el *Índice de Control de la Corrupción y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana*– y de los compromisos contraídos a nivel internacional a tomar medidas para combatir la corrupción –la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de la OEA, la *Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transparencia Comerciales Internacionales* de la OCDE y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (ONU)– se demuestra

1352 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública, op. cit.*, p. 17.
1353 Hill Mayoral, Benjamín G. "Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros". En *Buen Gobierno*. México, No. 3, 2007, p. 27.

la necesidad de disminuir los niveles de corrupción y emprender una "reforma administrativa, sustentada en los valores de transparencia, rendición de cuentas y servicio público, es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad".

El programa reconoce los avances a diez años de logros en materia de rendición de cuentas –creación de la *Auditoría Superior de la Federación*; la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; la creación del *Instituto Federal de Acceso a la Información*; la instauración del *Servicio Profesional de Carrera*; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los Órganos Internos de Control– aunado a los resultados del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo* (PNCCFTDA) durante el gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, la percepción de corrupción de la ciudadanía en nuestro país no ha variado, aún siguen existiendo reglas de operación y ejercicio del gasto de los programas federales, como los subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, que no son del todo transparentes.

El PNRCTCC estableció seis objetivos generales. Se incluyen indicadores y metas para cada objetivo, los cuales se pueden consultar en el documento respectivo. El PNRCTCC establece para cada objetivo un determinado número de estrategias y líneas de acción, se enumeran las estrategias y de manera desagregada, se sugiere que las líneas de acción sean consultadas.

Por último, se establece un *Sistema de Evaluación y Seguimiento* del PNRCTCC, donde se pretende conformar indicadores por línea de acción, complementarios a los de objetivos, con el propósito de conformar un sistema de indicadores que puedan medir puntualmente las estrategias y objetivos del Programa. A partir de los indicadores por línea de acción, se conformarán indicadores globales por cada uno de los seis grandes objetivos. Los procesos de seguimiento y evaluación serán realizados por la *Secretaría de la Función Pública*, a través de la *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.*

Cabe señalar que en el contexto de la estrategia de modernización administrativa de Felipe Calderón el PNRCTCC, se desarrolla aparte y de forma separada de la evolución del desempeño, por lo que de forma inexplicable no existen actividades concurrentes entre éste y el PbR, el SED y el PMG.

En la modernización de la *Administración Pública Federal* en el gobierno de Felipe Calderón, destaca que las propuestas establecidas en la plataforma electoral del PAN (2006) no fueron incorporadas a los documentos de planeación y normativos de su actual administración. Al respecto, no se ha cumplido el compromiso de la elaboración de un diagnóstico administrativo para conocer el estado actual y los requerimientos necesarios de la *Administración Pública Federal* para su mejora. Por lo que la pregunta lógica ¿cómo se puede determinar la *prognosis* (futuro) del aparato gubernamental si no hay diagnóstico administrativo?

También debe señalarse que por primera vez desde que se promulgó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976), todos los presidentes en turno habían hecho modificaciones a la estructura orgánica, tanto transformando, creando o modificando las atribuciones de las secretarías de Estado. Desde José López Portillo (1977-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) y Vicente Fox Quesada (2001-2006). Esta situación no ha ocurrido en el gobierno de Felipe Calderón, por lo que habrá que esperar si se lleva a cabo o definitivamente no suceda.

Una explicación lógica a esta situación, es que por una parte, al no existir diagnóstico administrativo de la *Administración Pública Federal* no es posible realizar cambios en las atribuciones, naturaleza y alcances de la estructura de las secretarías de Estado. O bien, que el gobierno de Felipe Calderón no deseaba "reinventar de manera sexenal" al aparato gubernamental, por lo que no habría cambios significativos al menos al inicio de su mandato.

Un asunto que nos parece fundamental, es el hecho de que de manera reiterativa, sea omitido el marco histórico de la modernización de la *Administración Pública Federal* mexicana. Tanto en el PMG como en el SED, las referencias a lo ocurrido en materia de reformas y modernización administrativa, son hechas de manera marginal, como un dato previo y sin establecer los alcances y resultados de las anteriores medidas de mejora administrativa. La situación actual de la *Administración Pública* es un producto histórico, que forma parte de las condiciones sociales y económicas del país, lo que determina el grado de desarrollo de la estructura administrativa. El aprendizaje histórico del ensayo y error en materia de modernización administrativa, es una constante en todas las sociedades democráticas y nuestro país no es la excepción.

En lo relativo a la continuidad de la gestión pública, destaca el hecho de que de la gama de estrategias para modernizar la *Administración Pública Federal* en el gobierno de Vicente Fox, sólo dos tendrán relativa continuidad: la primera, la transparencia y acceso a la informa-

ción; y la segunda, el servicio profesional de carrera. Ambas son de las mayores aportaciones para el mejoramiento de la función pública. La permanencia de estas estrategias sería una muestra de la continuidad que debería prevalecer en la *Administración Pública mexicana*. Aunque todavía es muy reciente para sugerir algunas ideas al respecto, observamos una falta de compromiso real para consolidar el servicio profesional de carrera y la vuelta a un sistema "mixto" de "necesidades" y "botín".

En relación a la estrategia de un *Presupuesto basado en Resultados* (PbR) mediante un nuevo *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED), impulsado por la SHCP, con el apoyo de la SFP coloca nuevamente al presupuesto como herramienta ordenadora de las actividades realizadas en la *Administración Pública Federal*. La experiencia alcanzada por los países que cobijaron la *Nueva Gestión Pública*, partieron del hecho, que sólo a través del control de la Tesorería vía los presupuestos públicos, era posible una serie de profundos cambios en el aparato administrativo.

Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales, que podría afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema es el de la integración vertical, debido a que la evaluación en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas –el SED se centra en el análisis de programas– pero una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se puedan identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno. Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En la vertiente de evaluación de programas del SED se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, tanto entre dependencias federales como en sus ramificaciones hacia los gobiernos subnacionales.[1354]

La SFP por medio del PMG no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto público por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales. Estos procesos de modernización y mejora administrativa podrían implicar, en un primer momento, un mayor gasto en aquellas

1354 González Gómez, Javier. "La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer? ¿hacia dónde ir? ¿cómo actuar?". En *Revista de Administración Pública* (RAP) 117, México, INAP, vol. XLIII, No. 3, 2008, p. 44.

organizaciones con niveles más bajos de desempeño que les permita alejarse a las demás. Esta situación entra en contradicción con los objetivos de reducción del gasto en aquellas áreas que presentan niveles bajos de desempeño.[1355] De esta forma, a la entrada de operación del SED es muy posible esperar que, si no se establecen mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras –SHCP y SFP– uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen.

Otro problema es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años, no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En algunas dependencias se sigue concibiendo a la evaluación como un tema de control legal.[1356]

La evaluación del desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (SHCP y SFP) como de las entidades y dependencias que lo implementan. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán de un solo juicio y de una sola vez evaluar al sector público, se habrá comenzado por el lado equivocado.[1357]

En primer lugar, no pudo consolidarse (en cuanto a las expectativas más ambiciosas) un sistema de evaluación integral del desempeño; tanto la evaluación institucional como la individual no lograron aportar información útil para todos los decidores y los caminos que siguieron, la mayor parte de las veces, fueron paralelos pero no articulados. En segundo lugar, la evolución del desempeño de los servidores públicos fue relegada en la práctica, a un nivel de simple control y estuvo limitada en recursos, aun los necesarios para su propio control y evaluación. Por último, tal situación derivó en la desviación del sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia una reorientación más rutinaria y elemental (de *premio y castigo*), aún no del todo acotada.[1358]

1355 *Ibíd.*, p. 45.
1356 *Ibíd.*, p. 46.
1357 Arellano Gault, David; Lepore, Walter y Coronilla Cruz, Efraín. *"La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza", op. cit.*, p. 38.
1358 Muñoz García, Alfredo. *"Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?", op. cit.*, p. 68.

Actualmente se siguen diseñando indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales) más que con miras a dar atención a la agenda pública. Se requieren diagnósticos confiables para determinar las áreas estratégicas y tener claridad respecto a cuáles son realmente los desafíos. Se debe superar el nivel de análisis de cadenas causales e ir más allá, hacia la solución estratégica.[1359]

Debe considerarse que en el caso chileno, lamentablemente como ocurre con toda buena idea o práctica que se transforma en un obligación normativa, el PMG se ha convertido en un "ritual" más que en el cumplimiento de los servicios públicos, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que efectivamente den cuenta de las fallas en materia de gestión y calidad de las prestaciones.[1360]

Las principales críticas a la evaluación del desempeño apuntan hacia una excesiva importancia atribuida a los instrumentos de notación, hacia la indiferencia frente a la diversidad de marcos organizacionales en los cuales se puede efectuar la evaluación, y hacia la no consideración de factores como las motivaciones individuales, las capacidades y el tipo de relación (a través de la organización formal e informal) existente entre evaluador y evaluado. De esta forma, las opiniones sobre la validez y la importancia de un sistema coherente e integrado de evaluación del desempeño, así como sobre su peso en los resultados y en la productividad, se ha dividido tanto a nivel académico como a nivel empresarial.[1361]

Algunos estudios muestran que la opinión de la mayoría de los cuadros dirigentes, la evaluación del desempeño, aun conducida de una forma profunda y sistemática, no contribuía en nada a mejorar la productividad. En esta perspectiva, la indulgencia en la evaluación y la ausencia de mediciones objetivas para evaluar los resultados por departamento o de toda la organización, eran algunas de las razones aparentes para explicar la falta de utilidad práctica de los instrumentos de evaluación. "(...) uno de los principales problemas de la evaluación de desempeño reside en el hecho frecuente de medir y evaluar desempeños sin

1359 *Ibíd* p. 84.

1360Ramírez-Alujas, Álvaro Vicente. "Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001)". En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 2.

1361 Madureira, César. "La evaluación de desempeño en el contexto de la Administración Pública. Una revisión sobre la doctrina". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, 2002, núm. 23, p. 1.

preocuparse por identificar qué los motiva y determina. Se estudian consecuencias sin una efectiva preocupación en la determinación de sus causas. Se analizan resultados pero no se recurre al estudio *sui géneris*".[1362]

Los sistemas de evaluación del desempeño se deben no sólo adecuar a diferentes contextos, sino también a los modelos y estilos de gestión, así como a la cultura organizacional. En una organización de dimensiones inmensas, con una diversidad de servicios y organismos y la consecuente existencia de sub-culturas organizacionales, como es la *Administración Pública mexicana*, existe la necesidad de desarrollar diferentes sistemas de evaluación de desempeño para realidades específicas dentro de una misma realidad.

Por último, en términos del uso que el ciudadano le pueda dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los diferentes programas.[1363] A diferencia del caso mexicano, otros países –Reino Unido, Estados Unidos y Chile– han establecido políticas exitosas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan tomar decisiones en aquellos aspectos que puedan ser de su interés o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.

La política de austeridad puesta en marcha por el presidente Felipe Calderón en la última parte de su sexenio, es muestra, precisamente de la incapacidad de crear una fuente de apoyo alrededor de la agenda de reforma lo suficientemente amplia como para sobrellevar periodos críticos, como el que representó la crisis económica internacional.[1364] Así, el énfasis en la reducción de costos de operación y nómina de la política de austeridad no fue en ningún caso una alternativa seria de mejora gubernamental, sino sencillamente un conjunto de medidas destinadas a ahorrar recursos en el marco de una severa reducción de los recursos fiscales y económicos del gobierno. De hecho, una de las decisiones más sintomáticas en ese sentido fue la propuesta, finalmente no realizada, de eliminar a la *Secretaría de la Función Pública*, que incluía entre sus

1362 *Ibíd.*, pp. 2-3.

1363 González Gómez, Javier. *"La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer? ¿hacia dónde ir? ¿cómo actuar?", op. cit.*, p. 47.

1364 Pardo, María del Carmen. "¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?". En Valverde Loya, Miguel Ángel y Hilderbrand, Mary E. (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México.* México, Tecnológico de Monterrey-EGAP-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 24-25.

tareas principales la continuidad y mejora de la gestión del gobierno mexicano, sin que en dicha propuesta apareciera debidamente reasignada esta función a ninguna otra dependencia.

### 6.6 *Reforma a la seguridad pública*: combate al crimen organizado

La gestión del presidente Felipe Calderón se vislumbra como un periodo que a través del tamiz de la historia será identificado como de claroscuros, contradicciones, errores, equívocos, torpezas, injusticias e incluso desmesuras. Sin duda, uno de los problemas principales que se recordará aún después de años será la "famosa guerra" que "no fue guerra", pero que al final del periodo se identificó como una verdadera batalla que el Poder Ejecutivo Federal inició de manera unilateral, sin una estrategia que definiera las líneas de acción para contener y combatir al crimen organizado.[1365]

Felipe Calderón reconoció desde el primer mes de su gobierno que se debía recuperar el control territorial, institucional y político-social de ciertas regiones bajo el control del narcotráfico. Incluso, planteó que éste jugaba nuevas funciones propias del Estado: recolecta "impuestos" mediante la venta de protección a empresarios y el cobro de derecho de piso a comerciantes; "designa" autoridades al obligar a la renuncia a directores de seguridad pública por otros afines; obsdtaculiza o promueve la elección de alcaldes vía advertencias o financiamiento, sus grupos paramilitares igual se enfrentan a las fuerzas armadas que ofrecen "seguridad pública". Aun así, Calderon afirmaba que se iba "ganando" la guerra al narco, cuando lo que hacía falta era una política de Estado en estrategia anticriminal y antinarcóticos.[1366]

La guerra al narcotráfico fue el gran tema nacional durante el gobierno de Felipe Calderón, el corazón mismo del proceso político en México. Instrumentada de inicio con ostensibles intenciones de legitimación política, luego de un proceso electoral defectuoso, la acción del *Ejecutivo* contra este fenómeno criminal consistió en el involucramiento generalizado del Ejército mexicano y la Marina Armada en casi todo el país y en aceleradas extradiciones de *capos* presos a Estados Unidos. Se trató de una respuesta tanto a la presión estadounidense, así como de una

1365 Gutiérrez Márquez, Enrique. "Balance del sexenio: ¿Político de tolerancia?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 65.
1366 Piñeyro, José Luis. "Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 313.

reacción extrema ante la pérdida de control estatal de espacios territoriales, nudos comunicacionales y ámbitos en las instituciones de seguridad, justicia y poderes locales.[1367]

Desde el principio tuvo objetivos limitados –"recuperación de territorios y rompimiento de redes de mando y control– y siempre careció de una estrategia integral derivada de un diagnóstico solvente, sin ponderación responsable de los riesgos y beneficios que implicaba. Una política articulada unilateralmente en la coacción militar y policial derivó en una "guerra interna" y en un escalamiento de violencia desterritorializada. Entre las consecuencias, se afectó el prestigio del Ejército por violaciones a los derechos humanos, convirtiendo en litigio nacional e internacional su participación en impropias tareas de seguridad pública y tergiversando la normalidad de la ley. Pero la más funesta de todas, fue la escalada de violencia y muerte. Según cálculos conservadores, habían fallecido más de 65 mil mexicanos, en su mayoría jóvenes; habían desaparecido más de 10 mil hombres y mujeres. Amplias zonas del país asoladas por una violencia plagada de asesinatos y ejecuciones extrajudiciales, levantones, secuestros y desapariciones forzadas, extorsiones para vivir, comerciar, trabajar y habitar.[1368]

En el caso de México, en materia de seguridad pública, habían prevalecido respuestas oficiales segmentadas, inconexas e insuficientes. Los agentes generadores de la inseguridad habían sido más eficaces que los responsables de seguridad, porque éstos habían carecido de un encuadramiento holístico. En muchos casos se fracasaba porque los titulares de los cargos desde los que se combate la inseguridad no siempre son idóneos, o porque los problemas de la corrupción son muy severos.[1369]

La conclusión es compleja: no existió una estrategia cabal, ya que la noción utilizada la hizo improbable. Puede ser que existieran objetivos tácticos, pero imposible que condujeran a una victoria relativa o parcial, mucho menos final. Por lo que otra tesis debe considerarse: la guerra contra el narcotráfico es imposible de ganar, no obstante, resulta imposible de eludir. Una fatal paradoja. El narcotráfico no aspira al poder del Estado, requiere de su funcionamiento como momento de integración al sistema económico y cultural, de un desempeño estatal que se corresponda funcionalmente con sus actividades.[1370]

1367 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit*., p. 23.
1368 *Ibíd*., p. 25.
1369 Valadés, Diego. "Seguridad y Reforma del Estado". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 85.
1370 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit*., pp. 27-29.

En el gobierno de Felipe Calderón se pretendió sofocar mediante la implantación de un estado policiaco-militar, resultado de la ejecución en nuestro país, de una estrategia de enfrentamiento militar a una actividad económica extraordinariamente lucrativa, dirigida y acumulada desde los Estados Unidos, cuya geopolítica de manera deliberada contribuye a su funcionamiento, expansión y carácter violento en nuestra sociedad. El resultado fue un alto costo histórico de oportunidad para los mexicanos y un costo humano, de sufrimiento, violencia, impunidad, muerte, desapariciones, violaciones de los derechos humanos y ruptura del *Estado de Derecho*, como no se había observado en la historia contemporánea de México.[1371]

Con el narcotráfico arraigado y expandido en múltiples esferas de la sociedad, apto para escalar el conflicto con ataques a cuadros del *Estado*; el diagnóstico y la estrategia para combatirlo debe asumir que el Estado es políticamente endeble, debilísimo en el plano judicial, con policías y jueces proclives a la corrupción y unas fuerzas armadas –involucradas a marchas forzadas en el combate al narco– con preparación insuficiente e impertinente para la lucha policial. Se necesita una política integral y ponderada en el combate al narcotráfico.[1372]

El problema de la seguridad tiene la forma de un poliedro y no puede ser reducido sólo al examen de una o algunas de sus facetas. Si se analizan uno a uno sus diferentes ingredientes, se verá que ese problema incide en casi todos los ámbitos de la vida del *Estado*. Para ofrecer una respuesta completa del fenómeno de la inseguridad es necesario revisar las políticas urbanísticas, que incluyen vías de comunicación, medios de transporte, alumbrado público, áreas habitacionales y espacios para el esparcimiento. También es indispensable abordar las políticas de empleo, de desarrollo económico, de educación, de promoción cultural, de esparcimiento y deporte, de bienestar social, en especial el relacionado con la niñez y la juventud, y de reinserción social de los ex reclusos. Además, deben revisarse las políticas de salud pública, cuya importancia en materia de seguridad no suele recibir la atención que merece.[1373]

En México existe el riesgo de que la disminución de la confianza colectiva se extienda hasta la legitimidad de las instituciones. Salvo que se adopten medidas en materia de *Reforma del Estado*, la acción de los órganos del poder en el combate a la delincuencia se podrá ver limitada por la erosión de la confianza.[1374] Como parte de la *Reforma del Estado*, también debe

1371 Montoya Martín del Campo, Alberto. *"Introducción", op. cit.*, p. 8.
1372 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, p. 34.
1373 Valadés, Diego. *"Seguridad y Reforma del Estado", op. cit.*, p. 86.
1374 *Ibíd.*, p. 96.

plantearse la ampliación de los derechos fundamentales. Para evitar nuevas formas de hipertrofia del poder, y para consolidar la cultura jurídica, es conveniente ensanchar el universo de derechos fundamentales en México. Las medidas más recomendables consisten en establecer mecanismos eficaces que aseguren el acceso a la justicia. La orientación jurídica, los servicios de asesoramiento, los procedimientos simplificados, el patrocinio oportuno y confiable, son aspectos que deben ser considerados en el proceso de consolidar la cultura jurídica, como requisito para que la sociedad controle al poder y para que el poder controle a la delincuencia.[1375]

Puede señalarse que el mayor esfuerzo de reforma del primer trienio de la administración de Felipe Calderón fue promover la aprobación de una modificación constitucional que se empezó a discutir en marzo de 2007 y fue aprobada en 2008. En su contexto, cuando empezó el gobierno de Calderón, no realizó un discernimiento serio de lo ocurrido en la administración de Vicente Fox, ni en las gestiones del PRI. El propio gobierno *calderonista* no impulsó un cambio político profundo y las instituciones tuvieron una reforma parcial y contrahecha. Esto significaba que el presidente Calderón, no sólo se apoyó en los mismos funcionarios del gobierno de Fox (Medina Mora y García Luna), sino que asumió los razonamientos dominantes de los últimos 15 años.[1376]

Para Miranda (2010) la estrategia implementada por Calderón tenía las siguientes consideraciones:

> *Menospreciar la urgencia de limpiar las estructuras de seguridad y procuración de justicia;*
> *No romper los vínculos económicos de la delincuencia con el sector privado y público;*
> *No demandar la corresponsabilidad internacional;*
> *Aumentar irracionalmente el gasto público en seguridad pública;*
> *Expandir el derecho penal;*
> *Menospreciar las actividades de prevención social del delito;*
> *Fortalecer la actividad militar sin prever sus límites;*
> *Adelgazar las garantías ciudadanas;*

1375 *Ibíd.*, p. 106.
1376 Miranda Castillo, Adolfo. "De la Reforma del Estado al fortalecimiento punitivo: balance de los cambios en justicia y seguridad pública en el periodo 2006-2009". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México.* México, UNAM, 2010, p. 252.

*Dar respuestas casuísticas por presiones coyunturales;*
*Fortalecer las actividades gubernamentales punitivas; y*
*No alentar la evaluación independiente de los resultados.*[1377]

Al iniciar la administración de Felipe Calderón (durante febrero y marzo de 2007), se discutió con entusiasmo la posibilidad de avanzar en la transformación profunda del *Estado*. Se aprobó incluso una "ley marco" y en ella el tema de la seguridad y justicia tuvo una mesa específica en la que, para dar una idea del caudal de propuestas, se presentaron 809 ponencias. Pero mientras se realizaron esas ponencias y estudios, se impuso la política de corto plazo. Ante el déficit de legitimidad de su gobierno, el presidente Calderón se puso, incluso físicamente, el uniforme militar como *jefe supremo de las Fuerzas Armadas*. Después, promovió ascensos en los mandos militares, aumentó el ingreso de los elementos, les rindió homenaje de forma reiterada y se lanzó a la confrontación.[1378]

El gobierno presentó un paquete de reformas en marzo de 2007. La parte fundamental consistía en una agenda punitiva para dar amplias facultades a las policías y al ministerio público, en detrimento de las decisiones de los jueces. Aunque se planteó también el cambio de modelo de justicia penal para ir al sistema de adversarios, la impresión final es que al gobierno le interesaban más los proyectos de corto plazo que las transformaciones de mayor dimensión. Incluso no podría considerarse una reforma de justicia, sino cambios específicamente en justicia penal, aunque eso no agotó la necesidad de una reforma al conjunto del Poder Judicial.[1379]

Dentro de los temas más relevantes, de forma general,1380 en estas modificaciones se encuentran: se canceló la pretensión de que la policía entrara a los domicilios; mecanismos alternativos y servicios de defensoría pública; proceso legal centrado en el debido proceso; exclusividad de la autoridad judicial en materia de ejecución de sentencias; aportación privada de pruebas; se incluyó el arraigo en la Constitución; se limitó el acceso del Ministerio Público a información reservada; autorizaciones por cualquier medio a las medidas cautelares; extradición del sujeto a proceso; participación de los policías en la investigación; extinción de dominio; se flexibilizó la actuación del Ministerio Público para las órdenes de aprehensión; se estableció un

1377 *Ibídem.*
1378 *Ibíd.*, p. 253.
1379 *Ibíd.*, p. 257.
1380 *Ibíd.*, pp. 258-263.

control laxo de las detenciones; excepción a la purga de la pena cerca del domicilio y aplicación de medidas especiales a internos ajenos a la delincuencia organizada.

Una vez que el 18 de junio de 2008 entró en vigor la reforma constitucional aún faltaba mucho por hacer, aunque algunas disposiciones podían entrar en vigor de forma inmediata.1381 Posteriormente, el gobierno presentó ante el Senado un paquete de reformas legales el 18 de septiembre de 2008. La oposición decidió no obstaculizar los cambios y los dictámenes no generaron discusiones públicas intensas, limitándose a cuidar que el gobierno no le diera facultades a la policía por encima del Ministerio Público. Este paquete, al que se llegó a llamar "miscelánea penal", fue aprobado de forma prácticamente unánime primero en el Senado y después en la Cámara de Diputados en diciembre de 2008.[1382]

A principios de octubre, el gobierno federal presentó a la Cámara de Diputados un segundo paquete de propuestas con el que por un lado atendía la necesidad de reorganizar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y por otra modificaba la legislación para la salud. Aunque el 21 de octubre se presentó otro tercer paquete adicional de iniciativas con el proyecto de crear la Policía Federal y reformar la *Ley Orgánica de la* PGR, éste no fue resuelto hasta el 2009 ya que los diputados se concentraron en revisar primero el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, cuyo proyecto se había recibido en octubre.

Aunque hubo otras propuestas, el debate se centró en modificar el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, que no había tenido innovaciones desde la administración de Ernesto Zedillo. Puede señalarse que lo más positivo del nuevo sistema fue lo que se eliminó del proyecto oficial. En especial, al romper la tendencia centralista que pretendía unificar el mando policial y que todo el sistema, desde los municipios hasta la federación, dependiera del hombre fuerte del régimen: el titular de la SSP. Así, el sistema sería coordinado por el Presidente, en una responsabilidad política más equilibrada ante los gobernadores.[1383]

1381 Los cambios que entraron en vigor fueron el registro inmediato de la detención, el arraigo en casos de delincuencia organizada y delitos graves, la definición de la delincuencia organizada, la solicitud de órdenes de cateo, la dificultad para cambiar de prisión a los reos de delincuencia organizada, los centros especiales de detención para delincuencia organizada, el derecho de los particulares para impugnar omisiones del Ministerio Público, las nuevas facultades de investigación policial con un control ministerial suavizado, el fin del monopolio del MP para la acción penal, los principios de la seguridad pública, la cancelación de la delincuencia local, la imposibilidad de reinstalar a los miembros de las policías (ibíd., p. 270).
1382 *Ibíd.*, pp. 270-272.
1383 *Ibíd.*, pp. 272-273.

En el sistema se crearon 3 grandes conferencias que trabajarán con 3 centros temáticos: uno para la certificación y acreditación de las policías; otro para la prevención del delito y la participación ciudadana; y por último, el de control de la información. Además se creó el R*egistro Nacional del Personal de Seguridad Pública*, y el cargo de un secretario ejecutivo que tiene facultades, incluso excesivas, para supervisar el gasto de los recursos públicos.[1384]

La nueva Ley –votada en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre del 2008 y publicada en el DOF el 2 de enero de 2009– tuvo cambios aceptables que resultaron limitados. Los legisladores no asumieron su papel protagónico y si bien lograron incluir a la cndh como invitado en el *Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, no quisieron esa misma categoría para ellos mismos. Tampoco se integraron al esquema de colaboración a las áreas de inteligencia financiera que dependen de la Secretaría de Hacienda, que son fundamentales para enfrentar el lavado de dinero y analizar los movimientos sospechosos en el conjunto del sistema financiero. Tampoco se incluyó un sistema efectivo de evaluación de resultados. Y si bien se evitó el centralismo, no se logró que el *Programa de Seguridad* del país fuera aprobado por el *Consejo Nacional* para darle un carácter federal.

Al final de la Legislatura se aceleraron los trabajos para dictaminar iniciativas de los grupos parlamentarios, pero el entorno se volvió complejo –la influenza– por lo que las sesiones de abril fueron maratónicas y con votaciones al vapor.[1385] Entre las más importantes destacan:

> En febrero de 2009 se aprobó la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas* y una adición al *Código Federal de Procedimientos Penales*. Lo que significó que enfrentar esos delitos, y sobre todo desarrollar la labor de inteligencia dejó de estar en manos del Ejército y fue asumido por el muy criticado CISEN como autoridad nacional;
>
> A principios de abril se aprobó una modificación a los transitorios del *Artículo 18 de la Constitución*, para dar un año al Ejecutivo para que se establezcan los reglamentos y cambios necesarios para implementar el sistema de justicia para adolescentes, que se había aprobado desde 2005;

1384 *Ibíd.*, p. 273.
1385 *Ibíd.*, pp. 276-278.

Se creó la "nueva" *Policía Federal* en abril de 2009, que fue una de una de las leyes más importantes en este periodo. Al nuevo agrupamiento de la SSP se le reconocieron facultades de una pretendida "investigación preventiva" en una interpretación "creativa" de las reformas constitucionales;

También se aprobó una nueva *Ley Orgánica de la PGR* y se reformó la *Ley de Amparo,* para crear la *Visitaduría General*;

Se expidió, como nuevo ordenamiento, la *Ley Federal de Extinción de Dominio*, y se modificó la *Ley de Amparo* para definir los procedimientos de la autoridad y se precisaron los supuestos en que actuará y se creó un fideicomiso en la PGR donde se depositarán los bienes, y

El 28 de abril, la Cámara de Diputados aprobó una *Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública Federal*, que fue iniciativa del PRD en vez de una pretendida legislación de carácter general.

En un corte de las acciones realizadas en la administración de Felipe Calderón, en su *Tercer Informe de Gobierno* (2009), la Secretaría de Seguridad Pública había incrementado la cantidad de elementos policíacos de 24,478 miembros en el primer año pasó a 31,936 y ahora tenía 32,264. Por su parte, en la PGR los mandos burocráticos crecieron más que los elementos operativos. Crece la saturación en las cárceles, ya que en 2007 había 210 mil internos, ahora hay 227,021 lo que agrava el descontrol en las prisiones y aumenta el riesgo de motines y fugas. Por lo que se refiere a la distribución de los recursos del 2009 del *Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública* está polarizada: mientras el renglón destinado a equipo, tecnología y armas consume 48% del total, la participación de la comunidad recibe un 2% y el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación sólo recibe 3%.[1386]

Existieron problemas graves en seguridad pública –especialmente en la lucha contra el crimen organizado– la baja calidad institucional y la rendición de cuentas; la ausencia de una jerarquía de los crímenes que preocupa más a las autoridades; la ausencia de una agenda de acción que aborde los problemas estructurales de los cuerpos policíacos, los jueces y el sistema penitenciario; la importancia de los gobiernos locales en el proceso; la necesidad de redefinir la relación con los Estados Unidos; la urgente necesidad de recuperar la libertad y la seguridad de

1386 *Ibíd.*, p. 281.

la prensa en el país; además de la necesidad de primer orden de construir los canales adecuados que exijan a los militares fomentar un mayor respeto a los derechos humanos.[1387]

### 6.7 *Reforma jurídica*: nuevo sistema penal

El *Estado confesional* se proponía la imposición de un dogma; el *Estado colonial* tenía como propósito la expansión económica, política, territorial o cultural; el *Estado liberal* se planteaba como misión garantizar las libertades individuales; el *Estado corporativo* buscaba la organización compulsiva de la sociedad; el *Estado comunista* privilegiaba la regulación de la economía por encima de las libertades públicas y de los derechos individuales; el *Estado social* propuso la convergencia de las libertades, de la justicia y de la equidad; el Estado "mínimo" proyectó la subordinación de las instituciones públicas a las leyes del mercado, y así cada forma específica de Estado ha definido los temas que adopta como eje de sus acciones, y por ende, de sus fines.[1388]

El antecedente más reciente de la reforma al Poder Judicial se remite al sexenio de Ernesto Zedillo en 1996, donde se le atribuyeron mayores facultades a la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, se creó el Consejo de la Judicatura como una institución destinada a administrar y vigilar el funcionamiento de este poder, y se incorporó el *Tribunal Electoral* al propio *Poder Judicial*. En 2008 es cuando se vuelve a proponer y materializar una reforma constitucional, siendo una de las principales justificaciones del titular del ejecutivo cambiar el sistema penal toda vez que se había emprendido una guerrra contra el crimen organizado.[1389]

Las modificaciones se centraron básicamente en diez artículos constitucionales en materia penal –artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123- y pretenderon cambiarla forma en que estos procesos tenían lugar, ya que se conducían a puerta cerrada y los jueces se basaban en declaraciones escritas sin la presencia de los inculpados, bajo el escrutinio de un solo juez. De ahí que se propusiera un formato abierto y público, con la posibilidad de contar con declaraciones orales y el establecimiento de panaeles de tres jueces, pasando así de un sistema

1387 Gutiérrez Márquez, Enrique. *"Balance del sexenio: ¿Político de tolerancia?", op. cit.*, pp. 66-67.
1388 Valadés, Diego. *"Seguridad y Reforma del Estado", op. cit.*, p. 90.
1389 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 260.

penal inculpatorio a uno de tipo acusatorio. La intención era que en adelante los procesos se diriman de manera más rápida y transparente.[1390]

Existe un *Estado de Derecho* siempre que el poder se halla sometido a la limitación de las normas, y la persona humana goce de libertad. *No todo Estado es Estado de Derecho. El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho*. En el caso de México, los gobiernos conductores del Estado se salen de cauce y mientras éste se debilita en lo económico por fallas notables en una reforma fiscal verdadera, obstaculizada por los factores reales del poder, se fortalece el ejercicio de inmunidades que se oponen al ciudadano.[1391]

Las principales modificaciones en el nuevo sistema penal fueron los siguientes:

*Se eleva a rango constitucional el arraigo*, para que un detenid pueda ser retendio hasta por 80 días para ser investigado (cuando se trate de delincuencia organizada) y crea el sistema de *juicios orales*.

*Se legaliza la grabación de comunicaciones telefónicas entre particulares*, las cuales podrán servir de evidencia si son aportadas de forma voluntaria por alguna de las partes en conflicto.

*Se autoriza, previa orden de un juez, la intervención de comunicaciones privadas*, siempre y cuando no se trate de cuestion electorales, fiscales, mercantiles, civiles, laborales o administrativas.

*Se crea la figura de los "jueces de control"*, quienes resolverán, de manera inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares que hagan las autoridades para continuar sus investigaciones.[1392]

El principal reto que afronta en el corto plazo la reforma judicial tiene que ver con su implementación, ya que se estableció que para el 2016 debía entrar en vigor en los 31 estados y el entonces Distrito Federal, lo cual implicaba una aplicación gradual. En este contexto, lo que se busca para México en el porvenir es vivir en un estricto marco jurídico que dignifique la vida del pueblo.[1393] Góngora (2012), propone tres grandes acciones:

1390 *Ibidem*.
1391 Góngora Pimentel, Genaro David. *"El Estado de Derecho en México", op. cit.*, p. 62.
1392 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, pp. 260-261.
1393 Góngora Pimentel, Genaro David. *"El Estado de Derecho en México", op. cit.*, p. 65.

*Se debe luchar por una democracia que reconozca un triple imperativo de bienestar popular: el reparto equitativo de la riqueza, con todo lo que esto implique de una tributación adecuada, de un aumento progresivo de salarios, prestaciones y un efectivo y real reparto de utilidades, de esfuerzo para evitar la multiplicación y los abusos de los intermediarios nocivos y de pugna tenaz e intensiva contra la corrupción. La impunidad de los servidores públicos que delinquen y de los gobernadores que se van de su caso seguros de que podrán gozar de una riqueza mal habida; y sobre todo, el trabajo constante por acabar la desigualdad económica y el contraste irritante entre los ricos muy ricos y los pobres muy pobres.*

*Se deben establecer en la Constitución las normas para asegurar una eficaz democracia educativa. La democracia educativa tiene dos aspectos: 1) el abrir a todos los integrantes de la población las puertas a la cultura, en la medida de su deseo y de su capacidad; 2) el señalar en la Constitución los puntos para que el proceso educativo se oriente, desde la iniciación elemental hasta la superior.*

*La Constitución debe reconocer y garantizar la existencia de auténticos grupos de personas en la sociedad, sin injerencias ni manipulaciones del Estado, por los cuales se pueda manifestar la opinión libre de los ciudadanos y su derecho a disentir de las políticas gubernamentales.*

Lo más importante es no cesar en la lucha por el perfeccionamiento del Estado de Derecho en México, no porque nos reporte beneficios inmediatos, sino por lo que pueda significar a las clases más desprotegidas, que para colmo ya no tienen confianza en nada, así que hay que luchar para que vuelvan a creer, no en nuestros gobernantes (sería lo ideal), sino en nuestras instituciones, en las que, desde luego ya no creen.[1394] Se necesita un *Estado* sólido, lleno de confianza y también un *Estado de Derecho* creíble, eficaz y reparador.

México, a pesar de que a principios del siglo XX fue el país con la Constitución más avanzada en temas sociales, se ha ido rezagando poco a poco, hasta llegar a tener una *Ley Suprema* obsoleta en materia de derechos humanos. La actual Constitución sigue hablando

1394 *Ibíd.*, p. 64.

de garantías individuales, en lugar de establecer como fundamento del *Estado* el reconocimiento, la protección, la promoción y la garantía integral de los derechos humanos.[1395]

La reforma a un nuevo sistema penal acusatorio fue aprobada en la Cámara de Senadores con el apoyo del PAN, el PRI y el PVEM, mientras el PT y Convergencia la votaron en contra. Los senadores Ricardo Monreal y Pablo Gómez argumentaron que estas modificaciones implicaban retrocesos en materia de garantías individuales y que también era persecutoria de los derechos humanos.[1396]

Lo paradójico es que a la par de un recrudecimiento del uso represivo de las fuerzas de seguridad del Estado, durante el gobierno de Felipe Calderón se aprobaron reformas constitucionales que ampliaban derechos y sus sistemas de protección.[1397] Simultáneamente, el Ejecutivo a través de la *Procuraduría de Justicia Militar*, sugería que algunos defensores de derechos humanos eran financiados por la delincuencia organizada y por otro lado, los órganos de derechos humanos de la cancillería y de la Secretaría de Gobernación jugaban al diálogo con la sociedad civil. Por lo que respecta al Legislativo, el partido del presidente (PAN) aprobaba incluir los derechos al agua, a la alimentación y a la cultura, además de la reforma en materia de derechos humanos en 2011, no sin oposición interna. Pero sin duda el lugar donde se centró la verdadera división de poderes fue en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde una mayoría de ministros y ministras frenaron algunas de las acciones de un expansivo sistema de *Estado de excepción*.

Por otra parte, en el debate de una nueva *Carta Magna*, diversos dirigentes políticos y algunos académicos, ya sea de forma directa o indirecta, han planteado en los últimos años la necesidad y conveniencia de crear una nueva Constitución. El cambio de una Constitución es algo extraordinariamente serio, a grado tal que en muchos países su historia moderna suele estudiarse a través de los lapsos en que estuvo vigente una Constitución, porque ella representa la mejor síntesis política, social, económica y jurídica del país en una época determinada.[1398]

1395 Concha Malo, Miguel. "La urgencia de una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 67.

1396 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 262.

1397 Rábago Dorbecker, Miguel. "Sombras nada más. Para un balance de las políticas sobre derechos humanos durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana, 2012, p. 89.

1398 Carpizo, Jorge. "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas". En Valero, Ricar-

Carpizo (2012) se pregunta ¿En México ha llegado la hora de transitar a una nueva Constitución? Responde que no lo considera así, porque éste no es un problema teórico o académico, sino de la realidad política y social. Un país hace suya una nueva Constitución cuando tiene que hacerlo, se quiera o no, se considere que el momento es el adecuado o no, y lo mismo va a acontecer en el nuestro: habrá una nueva Constitución cuando la realidad lo requiera y la necesidad obligue a ello.[1399]

En el 2010 no se consideró que fuera la hora de una nueva Constitución, en virtud de que son más los aspectos negativos y peligrosos que los positivos, que se correría el riesgo de más retrocesos democráticos que avances. ¿Por qué, entonces, y dentro de ese panorama de inestabilidad, la Constitución mexicana de 1917 ha sido tan longeva? Porque en estas casi diez décadas no se ha dado una ruptura político-social en nuestro país, porque su estructura fundamental mayormente ha sido aceptada por la sociedad, aunque sea en forma vaga, porque ha sabido evolucionar y cambiar a través de las reformas constitucionales a pesar de todos los errores y los excesos cometidos, porque durante décadas gozó de la legitimidad proveniente de la Revolución Mexicana, y porque impulsó paz y movilidad sociales con algunos lustros de crecimiento económico que, por desgracia, en los últimos treinta años se han convertido en reiteradas crisis económicas.[1400]

### 6.8 La reforma a los Derechos Humanos

En 2011 se aprobó una reforma relacionada con los derechos humanos. La última modificación importante en la materia había tenido lugar en 1993, durante el gobierno de Carlos Salinas, cuando fue creada la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH), elevada arango de órgano constitucional autónomo. Sin embargo, con el paso de los años fue evidente que las competencias de la Comisión estaban limitadas y que la propia legislación era insuficiente.

En marzo de 2011 la *Cámara de Senadores* aprobó reformas a 11 artículos constitucionales -1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105- después de tres años de discusión sobre el tema en las dos cámaras. Los cambios apuntaron no sólo al fortalecimiento de la CNDH, sino que tienen

do (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*. México, UNAM, 2012, p. 113.
1399 *Ibídem*.
1400 *Ibíd*., p. 116.

alcance internacional, además de que facultan a este órganop para intervenir en materia laboral, con lo que su campo de acción se amplía. De igual forma, en adelante las recomendaciones de la CNDH tendrán carácter vinculante, es decir, serán de observaciones obligatoria y no simplemente recomendaciones.[1401]

Los aspectos más importantes según Esccamilla (2012) fueron los siguientes:

*Se eleva a rango constitucional el reconocimiento y la protección de los derechos humanos* contenidos en todos los tratados internacionales signados por México, protegiendo así las garantías fundamentales de mexicanos y extranjeros.

*Se fortalecen las atribuciones de la CNDH.* Ninguna autoridad podrá negar información al organismo. Se le faculta investigar las violaciones graves a los derechos humanos por parte de funcionarios de los tres niveles de gobierno e incluso contra los legisladores.

*En caso de que algún funcionario incumpla las recomendaciones de la CNDH, podrá ser citado por el Senado de la República* o por las legislaturas de las entidades federativas, según sea el caso, para que expliquen el motivo de su negativa.

*Tanto la CNDH como las comisiones estatales podrán presentar denunicas penales o civiles* que consideren procedentes contra los funcionarios y representantes populares. Además de atender reclamos en el terreno laboral.[1402]

Las reacciones frente a esta reforma por parte de varios actores políticos fueron positivas, y tanto la clase política como el sector académico, los organismos internacionales y algunas organizaciones civiles manifestaron que estos cambios eran muy significativos. De la misma forma, diversas organizaciones civiles defensoras de derechos humanos en el país manifestaron su beneplácito. La reforma fue aprobada por mayoría del Senado, con el concurso de todos los partidos políticos.

1401 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 262.
1402 *Ibíd*, pp. 262-263.

### 6.9 La *Reforma del Estado* de Felipe Calderón: el desastre en seguridad pública

La Reforma del Estado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, a pesar de haber superado el periodo de parálisis política que tuvo lugar de 1997 a 2006, sus reformas han sido marginales y con resultados muy limitados. Las modificaciones a la estructura estatal en el gobierno de Felipe Calderón han tenido continuidad respecto a las propuestas de Vicente Fox y también en relación con los gobiernos emanados de los tres últimos gobiernos del PRI. Uno de los problemas que no permiten cambios de fondo tiene que ver con la visión de corto plazo que tiene la clase política, ya que los cambios materializados responden más a situaciones coyunturales que buscan solucionar problemas inmediatos.[1403]

La alternancia política en México no trajo como consecuencia la democracia en muchas áreas de la vida pública. Por el inicio desventajoso de su campaña para conquistar la Presidencia de la República, y luego por la relativa fragilidad de su gobierno, dado el escaso margen de victoria que tuvo en las elecciones, Felipe Calderón claudicó frente a la principal empresa de televisión en el país y cedió a todas sus presiones. No se puede explicar su postura de otro modo. La llamada *Ley Televisa* fue instrumentada para proteger sus intereses ante la posibilidad de un gobierno de izquierda que intentara despojarlos de sus privilegios. La COFETEL fue dotada de amplios poderes quer terminaron por atar las manos de quien resultó ganador de la contienda.[1404]

En México, el prolongado estancamiento social y productivo estuvo minando las bases y el funcionamiento de la democracia. El apoyo a la democracia aparece muy relacionado con el comportamiento general de la confianza y las expectativas. Para la elección de 2009, tuvimos un crecimiento productivo promedio anual apenas mayor al 2% en los 25 años previos. En 1997, el promedio llegaba a 3.7% y en 1988 alcanzaba más de 6%. Para 2012 la tasa promedio de crecimiento económico en el cuarto de siglo previo podría ser de 2.51%.[1405]

1403 *Ibíd*, p. 264.
1404 Valdés Vega, María Eugenia. "El gobierno de Felipe Calderón en el sector de radiodifusión y las telecomunicaciones". En María Eugenia Valdés Vega (coordinadora). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 180-181.
1405 Provencio, Enrique. "La estrategia distributiva para el crecimiento". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, p. 98.

Esta no es más que otra forma de expresar la insuficiencia económica que México ha vivido en un periodo que ya rebasa al de una generación humana. Al menos desde los años de 1970 del siglo XX se conviene que un mal desempeño productivo y una desigualdad muy acentuada es una combinación que propicia el crecimiento de la pobreza o bien vuelve más difícil su reducción o su erradicación.[1406]

Desde 1980 hasta 2010, en promedio, México mejoró al mismo ritmo del grupo de desarrollo humano alto al que pertenece. De 2000 a 2010, en cambio, México se rezagó en comparación con el mismo conjunto de países en el que se encuentra clasificado. En ese mismo decenio, la mejora mexicana en desarrollo humano fue inferior a la de todas las regiones, salvo la de América Latina y el Caribe. El producto por persona creció durante los años de 1990 a una tasa promedio de 2.2% anual a pesar de la intensa crisis de 1995, y en el decenio de 2001-2010 el aumento promedio anual fue de apenas 0.23%. Visto en conjunto, el lapso de 2004 a 2010 registró una tasa anual de crecimiento de 1.03% en el producto por habitante, ciertamente mejor que en los años de 1980, pero muy debajo de lo que se esperaba luego del intenso ajuste de esos años.[1407]

El problema de instrumentar políticas económicas en México bajo el influjo de la ortodoxia neoliberal, es que sus resultados dependen efectivamente del sector externo, de ahí la trampa en el discurso gubernamental en el sentido de que la fuente de todos nuestros males es "la crisis que viene de fuera".[1408] México perdió puntos fuentes de ventaja relativa en el plano del crecimiento económico, la competitividad y la captación de inversiones:

> *Se perdió el bono demográfico, periodo donde la población joven productiva es mayoritaria y mantiene un ritmo de crecimiento superior al envejecimiento promedio de la población;*
> *No se enfrentó con seriedad las reformas que hubiesen incorporado al país en la puja de la competencia con países de similar potencia como India, Irlanda o Brasil,* y

1406 *Ibíd.*, p. 99.
1407 *Ibíd.*, pp. 101-102.
1408 Arias Marín, Alan. *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno, op. cit.*, pp. 302-303.

*Resultó grave la ausencia de la reforma educativa, los resultados inocuos de la reforma laboral o las atenuantes reformas energética (PEMEX en bancarrota, petróleo sólo para 10 años, importación onerosa de gasolinas y petroquímicos para empresas y consumidores), fiscal (los ingresos de las misceláneas sólo paliaron el déficit gubernamental) y la del Estado (la aprobada en 2007, es parcial, regresiva, de alto costo en libertades y autonomía, cargada al legislativo).*

El gobierno de la competitividad y el empleo, no logró ni siquiera insinuar las condiciones para detonarlos con efectividad. No alcanzó a establecer el terreno político para enfrentar monopolios privados y públicos o grandes sindicatos parasitarios (a excepción del SME, con la extinción de Luz y Fuerza del Centro en 2010). Además de que las previsiones económicas resultaron erróneas, ya que en 2008 se previó un crecimiento de 3.5%, el real fue de 1.5%; en 2009 se planteó de 3% y resultó de -6.1%.[1409]

El deterioro en términos de empleo y de bienestar de los trabajdores a partir de la aplicación de la llamada política neoliberal. Este deterioro ha aumentado a partir de 2000 y la etiqueta de "presidente del empleo" con la que el actual jefe del Ejecutivo promovió sus promesas de campaña, quedo en eso, simplemente en una promesa más. Mientras la estrategia económica continúe privilegiando los objetivos de estabilidad económica por encima del crecimiento y mientras la política de topes salariales, impuesta desde 1977, siga adelante, la economía mexicana seguirá con las bajas tasas de crecimiento que la han caracterizado a partir de 1983, y dependiendo de manera estrecha de los ciclos de la economía estadounidense.[1410]

México sigue estando entre las veinte naciones de mayor desigualdad en la distribución del ingreso y ello impide, en buena medida, un abatimiento más acelerado de la pobreza. Ya en 2008, antes de los impactos de la crisis de 2009, la pobreza había aumentado en todos sus tipos, pero desde 1996 hasta 2004 la reducción fue constante, para entrar a partir de este último año en un comportamiento inestable. En los dos decenios que corrieron de 1990 a 2010 sólo durante un lapso de 8 años, vimos una tendencia sostenida de reducción de la pobreza por ingresos, primero por la crisis de 1995 y al final por la de 2009, pero también por factores no explicados del todo

1409 *Ibíd.*, pp. 302-303.
1410 Garavito Elías, Rosa Albina y Juan, Olguín Monroy. *"Empleo y salarios: el deteriro aumenta (1990-2010)", op. cit.,* p. 235.

o simplemente ignorados como el aumento de la pobreza alimentaria en 2005, un año sin recesión, o el impacto de los precios de los alimentos en 2007 y 2008.[1411]

Si se observan los datos salariales y de empleo, desde mediados de 2008 hasta fines de 2011, el indicador de la tendencia laboral de la pobreza empeoró consistentemente, y dejó el índice respectivo 20% arriba en comparación con el primer trimestre de 2005 y 23% si se compara con el índice de la crisis. El patrón de recuperación de la crisis de 2009 introdujo dificultades adicionales para recuperar pronto las tendencias de reducción de la pobreza que se habían visto entre 1994 y 2004: hacia fines de 2011 el valor del producto y a se había recuperado, pero la desocupación seguía en 19% sobre el nivel abajo comparado con el de 3 años atrás. El impacto social de la crisis de 2009 fue menor a la de 2005, al menos en cuanto a pobreza, la recuperación ha sido más lenta y las consecuencias serán de considerable alcance.[1412]

> Hasta ahora la transición a la democracia ha dado sus frutos en la creación de instituciones, organizaciones, procedimientos y prácticas electorales, teniendo como telón de fondo una transformación económica intensa pero, como se ha mostrado, socialmente limitada, y una inexistente reforma social del Estado. La condición actual no se debe en abstracto a la ausencia de cambios, que han abundado en los últimos 25 años, y menos a la existencia del pluralismo político, sino a una disfuncionalidad entre la transición democrática y el desarrollo social.[1413]

Hasta ahora se han pospuesto muchas medidas distributivas tanto en los breves periodos de expansión productiva como en las recesiones y las crisis, bajo la idea plenamente superada de que sólo puede haber mejoras colectivas de manera indirecta, filtrada. Sin un sentido de justicia social distributiva, que se coloque en el centro de las decisiones gubernamentales, legislativas y de la deliberación pública, no se podrá corregir la tendencia que hasta hoy se mantiene.[1414]

Hay activos que pueden ser la plataforma para una política distributiva. En los últimos dos decenios hemos registrado un reconocimiento y una ampliación de los derechos sociales. Se ha conseguido una legislación de desarrollo social que impuso criterios y procedimientos

1411 Provencio, Enrique. *"La estrategia distributiva para el crecimiento", op. cit.*, p. 105.
1412 *Ibíd.*, p. 106.
1413 *Ibíd.*, p. 121. (sobresaltados míos).
1414 *Ibíd.*, pp. 122-123.

aunque no contribuyó a superar la fragmentación y la segmentación en la atención de los derechos. Se han consolidado programas explícitos contra la pobreza, a pesar de que ya han entrado en una especie de estancamiento o de rendimientos decrecientes y carecen de un gasto realmente significativo (no alcanza el 1% del PIB). El gasto social se ha mantenido en ascenso desde mediados de la década de 1990 y se cuenta con una asignación de presupuestos más favorables a estados y municipios, aunque sus beneficios sociales todavía son inciertos.[1415]

Frente a tales activos, el pasivo principal está vinculado a la insuficiente expansión productiva, al bajo crecimiento de la productividad, al rezago en la generación o aprovechamiento de conocimiento y capacidades científicas y tecnológicas, a los bajos niveles de ahorro e inversión que atan la capacidad productiva y también vuelven lento el abatimiento de la pobreza y mantienen a largo plazo la concentración del ingreso.

En el caso de México, la línea de defensa de la "cultura de la satisfacción" y de las "retóricas de la intransigencia" han adoptado el escudo de las reformas estructurales, a las que se anudan las expectativas de progreso y a las que se condicionan no sólo la Reforma del Estado, el crecimiento económico y otros resultados que siguen pendientes a pesar de varias oleadas de reformas estructurales. Prevalece aún la idea de que o bien se debe insistir en el paquete convencional de reformas porque éstas aún no han concluido o porque se abandonaron antes de tiempo, se aplicaron mal o se desvirtuaron por la falta de apoyos políticos y deben ser retomadas para culminarse. La opción estratégica distributiva que se postula para una segunda transición supone reformas, pero condicionadas a una mejora en la distribución a favor de los grupos pobres, y no sólo de los deciles más bajos, sino de todos aquellos afectados por la pobreza.[1416]

En la actualidad en México confluye una corriente de exclusión tradicional por los añejos factores económicos estructurales de la concentración del ingreso y por una arraigada cultura de la desigualdad, con una precariedad laboral y de ingresos que se ha extendido ya durante más de tres decenios y con nuevas expresiones de la diferenciación social propias de las actuales formas globalizadas de la economía, la emigración y las modalidades del consumo. El magro desempeño económico que ha marcado ya a toda una generación y el progresivo deterioro de la coherencia social que se debe entre otros aspectos a la inseguridad, han debilitado

1415 *Ibíd.*, pp. 122-123.
1416 *Ibíd.*, pp. 125-126.

notoriamente la confianza colectiva en las capacidades de desarrollo y han afectado también el apoyo y la satisfacción con la democracia.

> ¿Cuál ha sido el balance de la reforma del Estado en el sexenio de Felipe Calderón después de cinco años de gobierno? Considerando que a partir del segundo trienio de Ernesto Zedillo (1997-2000) y durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se produjo una parálisis polñítica, específicamente en lo que se refiere a la consecución de reformas estructurales, durante el mandato de Felipe Calderón se produjeron seis reformas estructurales, de aquí que cuantitativamente  haya habido un avance. No obstante,el alcance de estos cambios ha sido muy limitado y no han contribuido a corregir aspectos disfuncionales en las diferentes áreas del Estado mexicano, ni tampoco han cubierto las metas fijadas, tan solo se atenuaron algunos problemas en el corto plazo.[1417]

Ante la falta de consecución en las reformas constitucionales no se explica por la conformación de gobiernos divididos, como lo fue durante nueve años de parálisis (1997-2006), pues este factor puede detener el proceso de Reforma del Estado, el formato de gobierno sin mayoría se ha repetido en sexenio de Felipe Calderón. El problema esta en el contenido y alcance de algunas de estas reformas estructurales.

Para Montoya (2012) se pueden mencionar diez resultados de la gestión de Felipe Calderón:[1418]

1. Semi estancamiento económico e incapacidad de creación de los empleos formales que requiere la sociedad.
2. Desindustrialización y pérdida de capacidades tecnológicas-industriales. Desde el año 2000, se perdieron 15,000 industrias manufactureras y un millón de empleos en la manufactura.
3. México se convirtió en una potencia importadora y no exportadora. Se observa un déficit comercial sistémico de nuestra economía, el cual ha sido compensado –hasta ahora– y de manera insuficiente, por la exportación de crudo.

1417 Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 264.
1418 Montoya Martín del Campo, Alberto. *"Introducción", op. cit.*, pp. 8-11.

4. Se especializó a la economía nacional en el mercado estadounidense, al que se destina del orden del 80% de las exportaciones y bajo la premisa de exportar materias primas, maquila y productos de bajo valor agregado nacional e importar bienes y servicios de alto valor agregado.
5. Las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior y de destino del gasto público, se han definido en función de necesidades y funcionamiento de los procesos de acumulación de las corporaciones globales, que obtiene en México una parte significativa de sus utilidades.
6. La dependencia agroalimentaria y nutricional del país es severa y creciente. La causa profunda de ello no sólo es interna, sino que está determinada de manera significativa por un tratado de libre comercio que permite el acceso a los alimentos importados –que constituye el bien salario por excelencia– a nuestro mercado; al mismo tiempo que se mantiene la política de subsidios tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, que conducen a la falta de rentabilidad en nuestros productores, al abandono de la producción –siete millones de hectáreas sin cultivar, una más adicional durante el gobierno de Calderón– la importación del 42% de los alimentos y seis millones de empleos perdidos desde que se firmó el TLCAN.
7. Ante la dependencia agroalimentaria, el aumento de los precios internacionales de los alimentos es una causa directa para que durante los últimos cuatro años, se hayan sumado seis millones de personas a la condición de pobreza extrema. El gobierno mexicano no es responsable del aumento de los precios de los alimentos, pero sí es responsable del altísimo nivel de dependencia agroalimentaria, que fue resultado de las políticas aplicadas.
8. La falta de acceso universal a la educación básica, el rezago educativo y el creciente número de jóvenes con educación superior sin oportunidades de empleo, son consecuencias sociales necesarias de este paradigma. No es casualidad que sea la juventud, de todas las clases sociales, la que expresa un grado creciente de inconformidad con el status quo.
9. La comunicación masiva electrónica permaneció y fortaleció su carácter oligopólico, ya que más del 80% del espectro radioeléctrico ha sido concesionado a dos empresas dominantes. La concentración mediática y de telecomunicaciones es un problema no sólo económico, sino también político y ético; ante la necesidad de fortalecer el espacio público como condición indispensable para el fortalecimiento de la democracia.

*10.* El fortalecimiento de la democracia requiere de manera necesaria, establecer nuevos espacios e instituciones públicas que garanticen la deliberación, el debate, así como la argumentación racional y ética, sobre cuál debe ser el contenido de las decisiones que realmente corresponden al bien público y no al interés privado, todo lo cual es necesario para la renovación del pacto social de los mexicanos.

En realidad, estos resultados no fueron causados por el azar o por factores externos, sino por decisiones de Felipe Calderón, quien se empeñó en gobernar para los grupos económicos más concentrados, sean de capital nacional o extranjero; en desmantelar el proyecto constitucionalista de desarrollo; la persistente entrega, hasta donde le fue posible, de las riquezas de la nación a los inversionistas globales, en el campo de la energía, las finanzas, la industria, el comercio o la alimentación.

Sin embargo, debe considerarse que de manera paralela al inicio del gobierno de Felipe Calderón se presentaron los primeros signos de una de las más severas y complejas crisis económicas internacionales conocidad hasta hoy día, de tal forma que sus consecuencias pudieron sentirse de inmediato en el conjunto de la economía mexicana. Esta situación se agravó en buena medida debido a la progresiva caída de los precios del petróleo, con su consecuente repercusión en el renglón fiscal. La situación en el gobierno de México en el marco de la crisis es, una reacción de repliegue común en condiciones de incertidumbre y riesgo severos. Éste fue claramente el caso de la estrategia de austeridad puesta en marcha por el presidente Felipe Calderón, hacia el final de su primer trieno de gobierno.[1419]

Tanto en el gobierno de Vicente Fox como en la gestión de Felipe Calderón, una de las características más sobresalientes fue la evidente inclinación hacia reformas de tipo gerencialista, comprometidas con la introducción de prácticas y mecanismos del sector privado en el gobierno y la implementación de soluciones en la administración pública mexicana. Sin embargo, se ha dejado de lado la puesta en marcha cabal de cambios urgentes en la administración pública en México: la transformación a fondo del servicio profesional de carrera como una verdadera meritocracia, además de la renovación del equilibrio

1419 Pardo, María del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México, op. cit*., pp. 120-121.

institucional entre las secretarías y dependencias encargadas de la mejora gubernamental, a lo largo de los ciclos políticos.[1420]

El gobierno de Felipe Calderón dejará algunos temas pendientes en la agenda gubernamental. En el terreno de lo público, dejará pendiente la resolución de problemas centrales para la vida nacional, que por incapacidad o falta de pericia no se pudieron resolver en los espacios institucionales como el *Congreso de la Unión*, en el que no se pudo aprobar la Reforma del Estado y el conjunto de reformas estructurales en el ámbito político, judicial, educativo, de salud, trabajo, sector energético, comunicaciones, en materia de coordinación fiscal y presupuestal, o en el avance de transparencia y rendición de cuentas, así como en los procesos de descentralización, entre los más importantes.[1421]

En su *Tercer Informe de Gobierno* había establecido que no estaba satisfecho con lo logrado y que había que pasar de "la lógica de los cambios posibles a la lógica de los cambios de fondo". Estableció que a su juicio diez eran los temas de la agenda que requerían de atención inmediata: 1) combate a la pobreza; 2) cobertura universal de salud; 3) educación de calidad; 4) saneamiento de las finanzas públicas; 5) inversión en el sector energético; 6) reforma a las telecomunicaciones; 7) reforma laboral; 8) reforma a la seguridad pública; 9) simplificación administrativa; y 10) reforma política.[1422]

En materia de derechos humanos se deja un enorme pendiente. Ante un país sumergido en las sombras, una parte importante de las víctimas optó por dejar de tener subjetividad y revertir el dolor en la agenda política. Diferentes movimientos como el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* o la *Asamblea Nacional de Afectados Ambientales*, creaban complejas alianzas que significaban la pérdida de capacidad de la organización política. Al igual, diversas personas optaban por una vía de judicialización de sus demandas a través del complejo laberinto de la justicia mexicana y la internacional. Ante tal empresa de protección de derechos humanos, estas personas encontraron frustraciones, y sólo en contadas ocasiones, ciertas victorias luego de largos procesos de litigios. Nunca en nuestro país la tensión entre la justicia y la ley, y *Estado de Derecho* y legalidad parecía tan brutal. Durante estos seis años el grupo de personas que mantiene el derecho a tener derechos se redujo considerablemente y no

1420 *Ibid*, p. 121-122.
1421 Gutiérrez Márquez, Enrique. *"Balance del sexenio: ¿Político de tolerancia?", op. cit.*, p. 65.
1422Escamilla Cadena, Alberto. *"La reforma del Estado en México durante el gobierno de Felipe Calderón", op. cit.*, p. 265.

ha sido mayor esta reducción debido al trabajo arduo de quienes no han querido arrinconarse a la triste calidad de víctima de violaciones a sus derechos humanos.[1423]

Por último, cabe destacar que durante el proceso de *Reforma del Estado* hay un actor que se ha sumado al proceso como es la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, quien ha tenido que intervenir para ejercer los controles constitucionales y resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. Ahora la aprobación de reformas también está supeditada a la actuación de un tercero que resuelve los temas en que la clase polítifca no puede ponerse de acuerdo, esto significa que en la consecución de reformas estructurales ahora puede haber ganadores y perdedores.[1424]

1423 Rábago Dorbecker, Miguel. *"Sombras nada más. Para un balance de las políticas sobre derechos humanos durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa", op. cit.*, p. 93.
1424 Garavito Elías, Rosa Albina y Juan, Olguín Monroy. *"Empleo y salarios: el deteriro aumenta (1990-2010)", op. cit.*, p. 266.

## Cuarta Parte: El regreso a la Reforma del Estado y el rol de la administración pública

En la cuarta parte, se aborda el proceso de la reforma de Estado en el gobierno de Enrique Peña Nieto como un regreso de la tesis de la *Reforma del Estado*, así como la agenda pendiente que debera considerarse en el futuro inmediato para lograr consolidar una Reforma de Estado incluyente, profunda, democrática, participativa, igualitaria, con rendición de cuentas y honesta. Una Reforma del Estado que beneficie a todos, de abajo hacia arriba, que no solo privilegie a las élites económicas y políticas de siempre, sino que se convierta en una Reforma de Estado social inclusiva e incluyente.

En el capítulo séptimo, se describen las once reformas estructurales en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2014), estableciendo los propósitos de las mismas y sus posibles alcances. En el regreso del PRI a la Presidencia de la República, el *Pacto por México* permitió que las tres fuerzas políticas más importantes suscribieran 95 acuerdos para impulsar reformas. Además se describe de manera sucinta la reforma del combate a la corrupción con la creación del *Sistema Nacional Anticorrupción* aprobado en 2015 y las leyes secundarias en el año 2016, aún con el veto del artículo 32 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas* por parte del presidente Enrique Peña Nieto. Adicionalmente se hace referencia en forma general del *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* (SJPA) que inició en el gobierno de Felipe Calderón (2008), y que ha concludio su implementación plena el 18 de junio de 2016. Esta reforma jurídica es la mayor transformación del *Sistema Jurídico* de los últimos cien años, y busca alcanzar la justicia penal.

En este marco histórico, los acontecimientos de 2014 –la desaparición de los *normalistas* de Ayotzinapa– cambió las condiciones para la puesta en marcha de las reformas estructurales, convirtiendo este acontecimiento de una crisis de derechos humanos en una crisis institucional del Estado mexicano. La *Reforma del Estado* y las reformas como son la económica,

política, social, constitucional y administrativa, pueden verse detenidas por acontecimientos de esta enorme gravedad. Esta parte realiza una revisión de catorce años en tres presidencias, con sus resultados y retos a superar.

Mientras que en el octavo capítulo, se sugiere el nuevo perfil de la *Administración Pública en el siglo XXI* para una reforma que permita que la Administración Pública mexicana sea moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada, abierta, necesaria, profesionalizada, transparente, que rinda cuentas, con gobierno electrónico, de calidad y con participación ciudadana. Como tal, la lista no es limitativa, podría haber mayores atributos que destacar, pero nos parece que estos sirven dentro de la disciplina de materia de reflexión hacia el futuro.

En México, la aspiración por un desarrollo moderno y modernizador se planteó a todo lo largo del siglo XIX; liberales y conservadores primero y, más tarde, nacionalistas y cosmopolitas, confluyeron en la búsqueda de las condiciones necesarias para el desarrollo nacional de la economía y del propio Estado: crear mercados, eliminar privilegios coloniales, apuntalar la industria, afirmar la autoridad y dominio estatales sobre el territorio y las estructuras sociales, entre otros. Sin embargo, hay que hacer notar que a lo largo de más de doscientos años de vida independiente, el crecimiento económico sostenido ha sido más que una regla una excepción.[1425]

Fuera de los periodos del porfiriato (1880-1910) y la larga expansión que inició en 1934 y se mantuvo hasta 1982, el país ha enfrentado periodos de estancamiento que han contribuido a agudizar problemas ancestrales como la pobreza y la desigualdad y han provocado retrocesos en donde se ha perdido todo o parte de lo ganado en periodos de crecimiento. Desde 1980 cuando estalla la crisis de la deuda externa, se ha configurado ya como un periodo de relativo estancamiento que ha llevado a México y a su economía política a trazar una trayectoria de evolución por debajo de lo que podría haber sido su tendencia histórica, como una proyección de aquellos lapsos de expansión.[1426]

Las *reformas del Estado mexicano* han sido a lo largo de su historia espaciales y temporales. Cada reforma ha cumplido con el ciclo que le da origen. Las reformas estatales no han sido ni pueden ser arquetipos ideales. Las *reformas del Estado* le imprimen mayor capacidad de

1425 Cordera, Rolando. "La falsa promesa de las reformas estructurales". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI, 2012, pp. 132-133.
1426 *Ibíd.*, p. 133.

adaptación frente a las turbulencias que se dan en la sociedad. Es una capacidad tendiente a dirigir y regular lo que la vida en sociedad plantea a manera de problemas y satisfacción de necesidades que no cesan en su reproducción.[1427]

La *Reforma del Estado mexicano* deberá colocar a la desigualdad como un tema central en la agenda gubernamental y en todos los asuntos relacionados con las reformas estructurales. Al respecto, Piketty (2014) afirma "que este inicio del siglo XXI nos hallamos en la misma situación del siglo XIX: asistimos a transformaciones impresionantes, y es muy difícil saber hasta dónde pueden llegar y que aspecto tendrá la distribución mundial de la riqueza, tanto entre los países como en el interior de ellos, en el horizonte de algunas décadas. (…) Ya es tiempo de reubicar el tema de la desigualdad en el centro del análisis económico y de replantear las cuestiones propuestas en el siglo XIX".[1428]

La *Reforma del Estado* después de treinta y cuatro años de reformas, cuasi reformas, reformas de fondo y reformas simuladas, requiere que en el siglo XXI, el país coloque como tema central a la desigualdad social en el centro de todas las preocupaciones gubernamentales. La otra gran reforma pendiente es la construcción de un sistema anticorrupción que sea efectivo, transparente y que contenga las oleadas de corrupción política y administrativa en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes de la Unión. La corrupción no es sólo un problema cultural como ha señalado el presidente Enrique Peña Nieto, se trata de un problema público que afecta como una termita a la democracia, al Estado y a todas las instituciones en diversos grados y formas.

1427 Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal.* México, Plaza y Valdés, 1998, p. 91.
1428 Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI.* México, FCE, 2014, p. 30.

## Capítulo vii | La *Reforma del Estado* en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2016)

En este capítulo, se describe de manera general la Reforma del Estado en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2016), en cuatro años de su administración, ya que dentro del marco del Pacto por México se aprobaron once reformas estructurales. Cabe señalar que en su mayoría se utilizan las fuentes oficiales para describir los alcances de las reformas estructurales, aunque se considera que será necesario un mayor análisis posterior. Dos grandes resultados arrojan las reformas estructurarles: primero, la creación o fortalecimiento de los órganos reguladores en sus ámbitos de acción, con diversas formas jurídicas (órganos autónomos constitucionales, órganos descentralizados y órganos desconcentrados); y segundo, la adecuación y actualización del marco legal en los diversos ámbitos de competencia de cada reforma. Además se describe en forma general la creación del *Sistema Nacional Anticorrupción* como parte de la reforma del combate a la corrupción aprobado por el Congreso de la Unión en 2016 y también se describe el *Sistema de Justicial Penal Acusatorio* (SJPA) implementado a partir del 18 de junio de 2016, como una de las mayores transformaciones en la justicia penal mexicana.

Aún es muy reciente para formarse un juicio sólido, pero el capítulo aporta información para sostener que se trata de una administración con una vocación de reformas de segunda y tercera generación, útiles y necesarias, pero no suficientes para el grado de desigualdades del país. Las reformas pendientes es la reforma para combatir a la corrupción de manera efectiva y sistemática, aunque ya haya sido aprobado las leyes secundarias; y la reforma para combatir la pobreza y la desigualdad social.

### 7.1 El *Pacto por México*: una nueva reforma del Estado

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la *Reforma del Estado* tiene como eje articulador al Pacto por México, que en nuestra opinión, puede ser considerado como una *Reforma del Estado* con un conjunto de reformas, propuestas y compromisos de diversa índole que una vez implementadas cambiará las fronteras de lo público y lo privado, las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la relación de los tres niveles de gobierno. La diferencia del *Pacto por México*, con otras iniciativas ya mencionadas, es que cuenta con mecanismos de acuerdos y consensos con los tres partidos más importantes (PRI, PAN y PRD) para acordar los términos y alcances de sus reformas estructurales.[1429]

El *Pacto por México* se encontraba conformado por cinco grandes apartados: 1) Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades; 2) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Acuerdos para la seguridad y la justicia; 4) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5) Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

El *Pacto por México* tenía como propósito transformar al país a partir de 95 acciones que comenzarían a implementarse en 2013 y aprobarse las leyes secundarias en 2014. Profundizar el proceso de democratización del país, fortalecer el Estado, democratizar la economía y la política, ampliar y aplicar eficazmente los derechos sociales. Todo esto busca el *Pacto por México*, un acuerdo cuyos firmantes comparan con los *Pactos de la Monclova* que, en octubre de 1977, consolidaron la transición española.[1430]

El gobierno de Enrique Peña Nieto inició su sexenio con una agenda de reformas de gran calado. Al colaborar con el Congreso, incluso antes de que recibiera la banda presidencial, Peña Nieto contribuyó en la aprobación de una reforma laboral que podría reducir la economía informal. Ya en funciones, su gobierno en el marco del *Pacto por México* (con el apoyo del PRI, PAN y PRD) logró la aprobación de una reforma educativa encaminada a que el sistema sea transparente y se base en méritos, como la realización de evaluaciones y pruebas de desempeño. Después,

1429 Sánchez González, José Juan. "Reformas para mejorar la transparencia y el combate a la corrupción en México". En Montes de Oca Malváez, Juan (coord.). *Nueva Reforma del Estado. Los retos en México 2013-2018.* México, UNAM-FES Acatlán, 2014, p. 80.
1430 Núñez, Ernesto; Zermeño, Jésica y Martínez, Martha (2012). "El pacto y sus asegunes". En *Enfoque*, Reforma, domingo 9 de diciembre de 2012, p. 4.

reformó el sector de telecomunicaciones y medios de comunicación mediante una legislación que otorga más facultades a la nueva autoridad supervisora. Las recientes reformas fiscales deberían incrementar el ingreso gubernamental y también redistribuir la carga tributaria al gravar menos a los que más tienen. La reforma financiera que estimulará el otorgamiento de créditos a más personas, no solo a unos cuantos afortunados. Pero hubo mayor concentración para sacar adelante las reformas medulares como es la política y la energética.[1431]

A continuación se realiza una descripción general de las once reformas estructurales implementadas por el gobierno de Enrique Peña Nieto en el periodo 2012-2014, a partir de fuentes oficiales y con las opiniones de algunos de sus actores. Se trata más de una representación de los propósitos, que de sus resultados, ya que una evaluación crítica y fundamentada, será necesaria con mayores argumentos es una tarea ulterior.

### 7.2 Las reformas estructurales del *Pacto por México*

En las once reformas estructurales realizadas bajo la estrategia del *Pacto por México*, se encuentran dos grandes modificaciones: primero, la creación y fortalecimiento de los órganos reguladores, y segundo, la modificación del marco legal de los sectores donde se realizaron las reformas. De esta manera, en seis reformas tienen como focus la creación o transformación de órganos reguladores con mayores atribuciones de regulación como son: la energética; telecomunicaciones; competencia económica; educativa; política-electoral; y de transparencia. Mientras que las otras cinco reformas tienen que ver con la actualización del marco legal a los nuevos entornos como son: financiera; hacienda pública; laboral; *Código Nacional de Procedimientos Penales*; y *Nueva Ley de Amparo*, como puede verse en el *Cuadro No. 7.1.*

1431 O´Neil, Shannon K. (2014). *"¡Que vivan las reformas¡"*, *op. cit.*, pp. 47-48.

**Cuadro No. 7.1 | Reformas estructurales y órganos de regulación**

| Reformas | Órganos reguladores |
|---|---|
| Energética | Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).<br>Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente.<br>Centro Nacional de Control de Gas Natural.<br>Comisión Reguladora de Energía (CRE).<br>Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). |
| Telecomunicaciones | Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). |
| Competencia económica | Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). |
| Financiera | Modificaciones al marco legal. |
| Hacienda Pública | Modificaciones al marco legal. |
| Laboral | Modificaciones al marco legal. |
| Educativa | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). |
| Código Nacional de Procedimientos Penales | Modificaciones al marco legal. |
| Nueva Ley de Amparo | Modificaciones al marco legal. |
| Política-Electoral | Fiscalía General de la República.<br>Instituto Nacional Electoral (INE).<br>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL). |
| Transparencia | Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). |

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se describe en forma sucinta, tanto a cada uno de los órganos que fueron creados como aquellos que fueron transformados para logar una mejor regulación estatal en los diversos sectores donde participan, como las modificaciones en el marco legal de cada reforma estructural.[1432] La descripción se relaciona con los fines que pretenden alcanzar las reformas, aunque la evaluación de las mismas será un ejercicio posterior con mayor información y resultados específicos.

1432 Sánchez González, José Juan. "Implicaciones de la administración pública por el Pacto por México: los nuevos órganos reguladores". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. México, UNAM, 2016, pp. 269-292.

### 7.2.1 Reforma energética

Antes de la reforma energética,1433 la regulación del sector recaía en la *Secretaría de Energía* (SENER), a través de sus órganos desconcentrados: la *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (CNH) y la *Comisión Reguladora de Energía* (CRE). Por ello no había una clara separación entre la entidad responsable del diseño de la política energética y aquéllas que debían dedicarse a promover la operación adecuada y eficiente. Adicionalmente, CNH y CRE operaban en un entorno en el que los principales proyectos en la industria de hidrocarburos y de electricidad eran responsabilidad de sólo dos entidades paraestatales: PEMEX y la CFE. Así, la estructura del sector energético se enfocó a la regulación de sólo un actor en cada actividad sustantiva.[1434]

La reforma energética instaura un nuevo modelo de exploración y extracción petrolera y de gas natural. Con este modelo, se permite la inversión privada para complementar los esfuerzos de Pemex en estas actividades. El nuevo marco jurídico mantiene la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo y la facultad exclusiva del *Estado* para ejercer su explotación y extracción.[1435]

La reforma energética implicó dos grandes procesos. Primero, el reforzamiento de los órganos reguladores existentes. La CNH y la CRE se convierten en *Órganos Reguladores Coordinados del Poder Ejecutivo*, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, que podrán disponer de los ingresos que obtengan por sus servicios. Segundo, se crean tres organismos reguladores nuevos: la *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos*; el *Centro Nacional de Control del Gas Natural* (CENAGAS); y el *Centro Nacional de Control de Energía* (CENACE), como parte de las nuevas atribuciones regulatorias en la materia.[1436]

1433 La reforma energética promulgada el 20 de diciembre de 2013, representó un cambio de fondo para el sector energético mexicano. Con esta reforma, se hicieron modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales y se establecieron 21 artículos transitorios, que fincan los principios que habrán de incorporarse en las leyes secundarias.

1434 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República, 2014, p. 16.

1435 Joaquín Coldwell, Pedro. "Las razones de la reforma energética". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX, 2014, p. 81.

1436 Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío. "La reforma energética de México. Oportunidades y retos". En *Foreign Affairs Latinoamérica*. México, ITAM, vol. 14, núm. 2, 2014, pp. 40-41.

En el artículo 28 constitucional se establece que la CNH y la CRE serán *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*.[1437] Esto implica que tendrán personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria, ya que dispondrán de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios a través de un fideicomiso público.[1438] Los *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energétic*a remplazarán a los órganos desconcentrados que se tienen en la actualidad.[1439] La reforma fortalece a los *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*, como la CNH y la CRE, dotándolos de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como suficiencia presupuestaria.[1440] Entre las acciones más importantes de dichos órganos se encuentran: I) regular, supervisar y sancionar en las materias de su competencia; II) aportar elementos al Ejecutivo Federal sobre la formulación de políticas energéticas; y III) aprobar su anteproyecto de presupuesto.[1441]

Para poder supervisar la evolución de la industria energética nacional, se modificaron las atribuciones de los órganos reguladores y se crearon nuevos. Así, la SENER se consolida como rectora de la política energética nacional, y adquiere nuevas facultades y obligaciones. En hidrocarburos, adjudicará las asignaciones a PEMEX y seleccionará las áreas sujetas a contratos de exploración y producción, ambas con el apoyo técnico de la CNH. También diseñará los contratos y lineamientos para las licitaciones de exploración y producción. Otorgará los permisos para refinación de petróleo y procesamiento de gas natural. Finalmente, en electricidad, fomentará el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico, y verificará el cumplimiento de estos objetivos.[1442] Los *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética* se coordinarán con la SENER a través del *Consejo de Coordinación del Sector Energético*.[1443]

1437 Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se sujetarán a reglas claras de transparencia y combate a la corrupción. Sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán públicos, sus miembros habrán de adherirse a un código de conducta y tendrán la prohibición de recibir, proponer, autorizar o consentir la recepción de cualquier clase de beneficios que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus atribuciones o funciones.

1438 *Diario Oficial de la Federación*. "Ley de los órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética". México, 11 de agosto de 2014, p. 1.

1439 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 16.

1440 Peña Nieto, Enrique. "Las reformas transformadoras de México". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX, 2014, p. 30.

1441 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo*, op. cit., p. 16.

1442 Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío. *"La reforma energética de México. Oportunidades y retos", op. cit.,* p. 40.

1443 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit*., p. 17. Éste integrado por el titular de la SENER, quien fungirá como presidente del Consejo, los subsecretarios de la SENER, los presidentes de CNH y CRE, así como por los directores generales del CENEGAS y del CENACE. El Consejo de Coordinación del Sector Energético tendrá como funciones: i) dar a conocer la

### *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (CNH)

La *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (CNH) será un *Órgano Regulador Coordinado*, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y autosuficiencia presupuestaria. La CNH será la encargada de: I) recopilar la información geológica y operativa; II) autorizar trabajos de reconocimiento y exploración superficial; y III) llevar a cabo las licitaciones y asignar contratos de exploración y extracción de gas natural y petróleo, de suscribirlos y administrarlos de manera técnica. Llevará a cabo las licitaciones para adjudicar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos y suscribirá los contratos con el ganador de la licitación. También aprobará los planes de exploración y extracción y autorizará la perforación de pozos,[1444] además de prestar asesoría técnica a la SENER.[1445]

Toda la información geológica del país será entregada a CNH, quien la administrará en el *Centro Nacional de Información de Hidrocarburos*. PEMEX y las empresas productivas del Estado y los particulares podrán realizar estudios de reconocimiento o exploración superficial previa autorización de CNH. Se propone que los operadores puedan comercializar libremente los hidrocarburos que reciban como contraprestación. Por su parte, el Estado colocará en los mercados los hidrocarburos que reciba, a través de un comercializador que la CNH contrate a través de licitación pública. Además, se propone que los titulares de concesiones mineras que acrediten solvencia económica y capacidad técnica podrán suscribir un contrato con la CNH, sin que medie ninguna licitación.[1446]

Los consorcios y asociaciones se podrán llevar a cabo de forma libre, durante la propuesta presentada en la licitación, o con autorización de la CNH, una vez adjudicado el contrato.[1447] Cuando una asignación migre a un contrato podrá llevarse a cabo una asociación entre PEMEX y un particular, y la CNH realizará una licitación para elegir al socio (incluyendo las asignaciones

política energética establecida por la SENER a los órganos reguladores coordinados; ii) analizar los programas de trabajo anual de CNH y CRE, así como su ejecución; iii) implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional; iv) analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo y cumplimiento de la política energética; y v) proponer mecanismos de coordinación.

1444 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, pp. 5-6.

1445 *Diario Oficial de la Federación*. "Ley de los órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética". México, 11 de agosto de 2014, p. 11.

1446 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, pp. 7-8.

1447 *Ibíd.*, p. 8.

de la *Ronda Cero*). Se considera que si la adjudicación de un contrato o asignación llegara a afectar los derechos de superficie de una concesión minera, donde se estén extrayendo minerales, el titular de la concesión recibirá una contraprestación, definida mediante una negociación, o una indemnización que determine la CNH.

### *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*

La *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos* será la encargada de supervisar y, en su caso, sancionar a los contratistas y asignatarios en materia de protección de las personas, los bienes y el medio ambiente. Ésta regulará la seguridad industrial para minimizar el riesgo de accidentes en instalaciones o afectaciones al medio ambiente causadas por la actividad petrolera.[1448] Será la encargada de vigilar la seguridad de los yacimientos y el control integral de residuos.[1449]

La *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos* será órgano desconcentrado de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT), especializado técnicamente y que contará con autonomía de gestión. Dicha Agencia tendrá las atribuciones de regular, supervisar y sancionar en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente. Asimismo, participará en coordinación con la *Secretaría de Marina* y la SEMARNAT en la contención de derrames y atención a contingencias o emergencias en el sector hidrocarburos, así como en la investigación de sus causas.[1450]

### *Centro Nacional de Control de Gas Natural* (CENAGAS)

La reforma constitucional en materia energética previó la creación del *Centro Nacional de Control de Gas Natural* (CENAGAS), como organismo público descentralizado. Con base en esta reforma, el CENAGAS será el gestor y administrador independiente del sistema de

1448 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 20.
1449 Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío. *"La reforma energética de México. Oportunidades y retos", op. cit.*, p. 41.
1450 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 20.

*Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural*. Este centro será el encargado de administrar, coordinar y gestionar de forma eficiente la red de ductos y el almacenamiento del gas natural en nuestro país,[1451] y tiene por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con el abastecimiento del suministro de dicho energético en el territorio nacional.[1452] El *Centro* se constituye como un gestor público que estará encargado de la operación del sistema nacional de ductos y del almacenamiento del gas natural.[1453]

El CENAGAS administrará, coordinará y gestionará la red de ductos y almacenamiento de gas natural. Pemex deberá transferir toda su red de gasoductos a esta entidad, y se presume que lo mismo ocurrirá con los ductos de la CFE.1454 Se trata del primer organismo público para el control y supervisión del gas natural, necesario por los alcances de la reforma energética.

### *Comisión Reguladora de Energía* (CRE)

La *Comisión Reguladora de Energía* (CRE), se transforma en un *Órgano Regulador Coordinado*, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria. La CRE otorgará permisos para el almacenamiento, transporte y distribución de petróleo, gas natural y petrolífero, así como el etano, propano, butano y naftas que se transporten exclusivamente por ducto. También garantizará el acceso abierto y en igualdad de circunstancias la utilización de la infraestructura de transporte por ductos y almacenamiento de hidrocarburos y de sus derivados. De igual forma emitirá la regulación de las ventas de primera mano de estos productos hasta en tanto existan condiciones de competencia efectiva.[1455]

La CRE deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades: 1) las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público del petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; 2) el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio

1451 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, pp. 10-11.
1452 *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Gas Natural". México, 28 de agosto de 2014, p. 1.
1453 Joaquín Coldwell, Pedro. *"Las razones de la reforma energética", op. cit.*, p. 85.
1454 Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío. *"La reforma energética de México. Oportunidades y retos", op. cit.*, p. 41.
1455 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 10.

al público de bioenergéticos; y 3) la generación de electricidad, los servicios públicos de trasmisión y distribución eléctrica, la trasmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de los servicios.[1456] La CRE se encargará de la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como de las tarifas de porteo para trasmisión y distribución.[1457]

### *Centro Nacional de Control de Energía* (CENACE)

El *Centro Nacional de Control de Energía* (CENACE), que formaba parte de CFE se constituirá como un organismo público descentralizado encargado del control operativo del *Sistema Eléctrico Nacional*. Será independiente de la CFE, por lo que tendrá el control operativo del sistema eléctrico nacional, además de garantizar el acceso abierto a la red nacional de trasmisión y distribución,[1458] pero estará sectorizado a la *Secretaría de Energía*.[1459] El nuevo modelo da independencia al CENACE para que pueda encargarse eficientemente del control operativo del sistema eléctrico nacional.

El CENACE se convertirá en un organismo público descentralizado, con lo cual podrá eliminarse el conflicto de interés que antes se presentaba. Con la reforma energética, el operador que otorga el acceso a la red será independiente de las empresas competidoras, incluida la CFE, que solicitan ese acceso para generar electricidad.[1460] La coordinación necesaria para satisfacer la demanda de energía al menor costo y proveer la estabilidad necesaria al sistema eléctrico seguirá en manos del CENACE.[1461] Su nuevo estatus de organismo público descentralizado garantizará su imparcialidad al momento de despachar energía eléctrica.

El CENACE también se encargará de la operación del *Mercado Eléctrico Mayorista* y garantizar el acceso abierto a la *Red Nacional de Trasmisión* y a las *Redes Generales de Distribución*, así como proponer la ampliación y modernización de la *Red Nacional de*

1456 *Diario Oficial de la Federación*. "Ley de los órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética". México, 11 de agosto de 2014, p. 12.
1457 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 13.
1458 Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío. *"La reforma energética de México. Oportunidades y retos", op. cit.*, p. 41.
1459 *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de energía". México, 28 de agosto de 2014, p. 1.
1460 Joaquín Coldwell, Pedro. *"Las razones de la reforma energética", op. cit.*, p. 86.
1461 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 14.

*Transmisión* y los elementos de las *Redes Generales de Distribución* que correspondan al *Mercado Eléctrico Mayorista*.[1462]

En el proceso de diseño, otorgamiento, operación y administración de los contratos se propone un mecanismo institucional de pesos y contrapesos que contempla la participación de: la SENER, la SHCP, la CNH, la *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos* y el *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*.[1463] El esquema supone una mejor coordinación intersecretarial e intersectorial para contar con políticas coordinadas y concurrentes.

### 7.2.2 Reforma en materia de telecomunicaciones

La reforma en telecomunicaciones crea el *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT) y la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE), como órganos constitucionales autónomos. El IFT, regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones, mientras que la COFECE podrá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.[1464] En este apartado se describe el IFT que se relaciona con las telecomunicaciones y en el siguiente apartado a la COFECE relacionada con la competencia económica.

#### *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT)

El artículo 28 constitucional que se reformó en 2013, creó el *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT) como órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la Constitución, así como en los términos que fijan las leyes. Esto generó la necesidad de realizar los ajustes en las atribuciones que corresponden al Instituto, respecto de las que corresponden al Ejecutivo Federal.[1465]

1462 *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de energía". México, 28 de agosto de 2014, p. 1.
1463 Gobierno de la República. *Reforma energética. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 6.
1464 Peña Nieto, Enrique. *"Las reformas transformadoras de México", op. cit.*, p. 36.
1465 Gobierno de la República. *Reforma en materia de telecomunicaciones. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la

El IFT es el órgano encargado de regular el espectro, las redes, los servicios y la competencia en telecomunicaciones y radiodifusión. Respetando el mandato constitucional, se integraron las facultades de diversas dependencias de la administración pública en las facultades del IFT. En correspondencia con los ajustes realizados al IFT, se replantean en la Ley las facultades que corresponden al Ejecutivo Federal y su distribución entre sus diversas dependencias, tales como la SCT, la *Secretaría de Gobernación*, la *Secretaría de Salud*, la *Secretaría de Educación Pública*, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la *Secretaría de Economía*, y la *Procuraduría Federal del Consumidor*, entre otras, así como el *Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano*.[1466]

El IFT tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones, incluyendo las redes públicas de telecomunicaciones, y la prestación de los servicios públicos de interés general de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva.[1467] Respetando el mandato constitucional, se integraron las facultades de diversas dependencias de la administración pública en las facultades del IFT.[1468]

Se faculta al IFT para crear y mantener una base de datos nacional geo-referenciada y de carácter reservado, que contenga la información de los registros de infraestructura activa y medios de transmisión, de infraestructura pasiva y derechos de vía y de sitios públicos. Además, se le otorga una participación fundamental al IFT para establecer lineamientos que servirán para normar y armonizar dos grandes objetivos, a fin de que no se limiten recíprocamente. Es decir, conciliar el objetivo del Estado sobre el crecimiento y progreso que las telecomunicaciones ofrecen, con el objetivo de combatir el crimen y proveer seguridad a la población.[1469]

También se establece una estrecha coordinación entre el IFT y la *Procuraduría Federal del Consumidor* (PROFECO), debiendo intercambiar y actuar en el ámbito de su competencia, de tal manera que no sólo el IFT sancione al concesionario infractor que incumpla con sus

República, 2014, p. 6.

1466 *Ibíd.*, p. 6. Un nuevo organismo público descentralizado de radiodifusión, denominado Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, que asegure la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz, así como la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones.

1467 *Diario Oficial de la Federación*. "Estatuto Orgánico del Instituto federal de Telecomunicaciones". México, 4 de septiembre de 2014, p. 1.

1468 Gobierno de la República. *Reforma en materia de telecomunicaciones. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 6.

1469 *Ibíd.*, p. 15.

obligaciones, sino que también se restituya al usuario por las afectaciones que hubiera resultado de dicho incumplimiento, en donde la PROFECO tendrá a su cargo tal misión conforme a las atribuciones que tiene conferidas.[1470]

La reforma constitucional aborda la problemática histórica generada por la alta concentración del mercado e impone la obligación al IFT de definir agentes económicos preponderantes por sector (telecomunicaciones y radiodifusión), conforme a los criterios que la misma reforma impone. Por ello, la Ley establece los criterios de regulación para los agentes preponderantes de cada sector, conforme a los cuales el IFT podrá guiar sus decisiones, a fin de reducir los márgenes de discrecionalidad y otorgar certeza, tanto a los agentes económicos preponderantes como al resto de los actores. Los criterios comprenden la aplicación de medidas, su supervisión y el mecanismo para dejarlas sin efectos. También se establece el procedimiento correspondiente, en el que se otorgan a los concesionarios las garantías de audiencia y defensa de audiencia que les permitirán argumentar ante el IFT, de tal forma que no queden en estado de indefensión.[1471]

La Ley establece que el IFT estará facultado para determinar la existencia de agentes con poder sustancial en el servicio o mercado de que se trate, e imponer medidas relacionadas con la información, ofertas y calidad del servicio, acuerdo en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional y estructural de dichos agentes.[1472] Con el propósito de fortalecer las condiciones de competencia efectiva, la Ley prevé una regulación asimétrica respecto a las reglas aplicables a la interconexión entre aquellos agentes económicos que sean declarados como preponderantes o aquel agente que cuente con una participación mayor al 50% en el sector de telecomunicaciones y aquellos que no tengan tal carácter.

En cumplimiento en las reformas al artículo 28 de la Constitución, en la Ley se prevé el *Registro Público de Telecomunicaciones* que estará integrado por el *Registro Público de Concesiones y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura*. En el *Registro Público de Concesiones* se inscribirán los actos y servicios que la propia ley establece que deban

1470 *Ibídem.*
1471 *Ibíd.*, p. 19.
1472 *Ibíd.*, p. 20.

inscribirse, así como aquellos cuya inscripción determine el IFT.[1473] Tal registro tiene como fin dar publicidad a los actos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión al cual tendrán acceso cualquier persona, sin perjuicio de la protección de aquellos datos o información que por ley deba reservarse.

### 7.2.3 Reforma en competencia económica

En materia de competencia económica, los aspectos más sobresalientes de la Reforma Constitucional,[1474] son la creación de dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: I) la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE), y II) el *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT), está última siendo la autoridad que ejercerá de forma exclusiva sus facultades en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, ya descrita en párrafos anteriores.

El fortalecimiento de la COFECE y del IFT, consiste en el otorgamiento de nuevas facultades como: I) ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica; II) regular el acceso a insumos esenciales; y III) ordenar la desincorporación, en casos particulares, de agentes económicos. La forma de conducción de la COFECE y del IFT, misma que deberá llevarse a cabo: I) con independencia tanto en la toma de sus decisiones, como de su funcionamiento; II) de forma profesional en su desempeño; e III) imparcialidad en su actuación. La competencia para que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE y el IFT, actos u omisiones de dichas autoridades se desahoguen ante jueces de distrito y *Tribunales Colegiados de Circuito* especializados en la materia. Además, la obligación para que los titulares de la COFECE y el IFT presenten ante los Podres Ejecutivo y Legislativo Federal: I) El Plan de Trabajo Anual, y II) Informes Trimestrales de Actividades. Así mismo, se establece que los titulares de la COFECE y el IFT comparecerán anualmente ante el H. Congreso de la Unión.[1475]

1473 *Ibíd.*, p. 14.
1474 Gobierno de la República. *Reforma de competencia económica*. Resumen ejecutivo. México, Presidencia de la República, 2014, pp. 3-4.
1475 Comisión Federal de Competencia Económica. *Ley Federal de Competencia Económica*. México, COFECE, 2014, p. 3.

La autonomía de la COFECE y del IFT para el ejercicio de su presupuesto, para lo cual la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitir a la COFECE y el IFT el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias. Además, la facultad para que la COFECE y el IFT emitan su propio estatuto orgánico y otras disposiciones administrativas mediante un sistema de votación por mayoría calificada.

***Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE)**

La nueva *Ley Federal de Competencia Económica* (LFCE) establece,1476 la instrumentación, desarrollo y regulación de las nuevas facultades, a fin de que la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE) pueda: I) ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; II) determinar la existencia de insumos esenciales y regular su acceso a los mismos; y III) ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos.[1477]

La COFECE "tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados".[1478]

La COFECE promoverá lo conducente para prevenir y eliminar las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos mediante el procedimiento de investigación especial. Asimismo, la COFECE puede ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos como sanción especifica en casos de reincidencia en prácticas anticompetitivas o si otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.

La reducción de los requisitos necesarios para la presentación de denuncias ante la COFECE de tal forma que un mayor número de interesados coadyuven en la detección de

1476 Gobierno de la República. *Reforma de competencia económica. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, pp. 8-10.
1477 *Diario Oficial de la Federación*. "Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emite el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica". México, 8 de julio de 2014, p. 67.
1478 Gobierno de la República. *Reforma de competencia económica. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 5.

conductas anticompetitivas prohibidas por esta *Ley Federal de Competencia Económica* (LFCE). También la facultad para que el Ejecutivo, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda presentar denuncias ante la COFECE de manera preferente.

La incorporación de un mecanismo de consultas que los particulares pueden utilizar frente a la COFECE para la presentación de solicitudes de opinión formal y orientaciones generales en materia de libre concurrencia y competencia económica. Por último, la obligación para la COFECE de expedir en 6 meses a partir del inicio de la vigencia de la nueva LFCE las disposiciones regulatorias que sean necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, como: a) imposición de sanciones; b) prácticas monopólicas; c) determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos; d) determinación de mercados relevantes; e) barreras a la competencia y la libre concurrencia; f) insumos esenciales; y g) desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos.

### 7.2.4 Reforma financiera

La reforma financiera aspira a lograr dos objetivos: dar más créditos y que éstos sean más baratos. Para conseguirlo se fomenta la competencia en el sector financiero, a fin de reducir el costo y aumentar la oferta crediticia, así como mejorar la operación de las entidades financieras y de los órganos reguladores con el propósito de brindar solidez y confiabilidad al sistema financiero.[1479]

La reforma financiera establece una serie de medidas para fomentar la competencia dentro del sistema financiero y con ello abrir nuevos canales de oportunidades para las empresas y los diversos demandantes de financiamiento, así como para inhibir prácticas anticompetitivas, como son las siguientes:[1480]

Fortalecimiento de la *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros* (CONDUSEF);

Se refuerzan medidas contra ventas atadas;

Regulación de Redes de Medios de Disposición;

1479 Gobierno de la República. *Reformas en acción*. México. Presidencia de la República, 2014, p. 6.
1480 Gobierno de la República. *Reforma financiera. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 3.

Investigación de la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE) sobre el nivel de competencia del sector financiero;
Facilitación de la movilidad de garantías y movilidad de operaciones;
Mayor número de corresponsables de *Ahorro y Crédito Popular*, y
Creación del *Buró de Entidades Financieras*.

La reforma elimina las barreras que impedían que los usuarios escogieran libremente la empresa o los servicios financieros que les ofrecen mejores servicios. Además, se facilita el crédito a través de la *Banca de Desarrollo* a fin de denotar el crecimiento en los sectores productivos más importantes. Para lograr esta meta, se ofrece a los usuarios la información necesaria sobre productos y servicios financieros para una mejor toma de decisiones, así como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas en temas de innovación y creación de patentes.[1481]

La reforma actualizó el marco normativo en relación a las actividades de este sector y dotó a las instituciones reguladoras de herramientas adecuadas para sancionar e impedir conductas que amenacen la estabilidad del sistema financiero.

### 7.2.5 Reforma hacendaria

La reforma hacendaria consiste en una serie de cambios a la hacienda pública cuya finalidad es incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado para atender de forma eficiente las necesidades básicas de la población. Esto se supone se logra aumentando la recaudación en forma progresiva, haciendo el pago de impuestos más justo, así como destinando los recursos recaudados para robustecer la seguridad social y apoyar a las familias de menores recursos.[1482] Los objetivos centrales de la reforma hacendaria,[1483] son los siguientes:

*Fortalecer la responsabilidad hacendaria*: se establece una regla de balance estructural para las finanzas públicas que convierte la responsabilidad fiscal en una política de Estado;

1481 Gobierno de la República. *Reformas en acción*. México, *op. cit.*, pp. 6-7.
1482 *Ibíd.*, p. 5.
1483 Gobierno de la República. *Reforma de la hacienda pública. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 3.

*Aumentar la capacidad financiera del Estado*: aumenta la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población;
*Mejorar la equidad*: se garantiza que pague más los que más tienen, se eliminan privilegios y se establecen impuestos para alcanzar un sistema más justo, progresivo y equitativo;
*Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales*: se simplifica el pago de impuestos, se fortalecen los derechos de los contribuyentes, y se otorgan facilidades a las personas que inician un negocio;
*Promover la formalidad*: se crea un régimen especial para facilitar que las personas ingresen a la formalidad, y con ello cada vez más mexicanos cumplan con sus obligaciones fiscales;
*Promover el federalismo*: se establecen incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios, y fortalecer las haciendas públicas locales, y
*Mejorar la calidad el gasto*: se adoptan medidas para mejorar la transparencia del gasto y garantizar el uso eficiente en los rubros de mayor impacto social y económico.

La *reforma hacendaria* facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, al tiempo que fomenta la incorporación de las empresas a la formalidad. Además ofrece incentivos adicionales a emprendedores y pequeños productores del campo para que puedan consolidarse. La reforma también contribuye a combatir la obesidad y mejorar la calidad del aire, ya que crea impuestos para desalentar el consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente.[1484]

La *reforma hacendaria* moderniza el sistema tributario, cierra numerosos espacios de evasión, y sobre todo garantiza que en México pague más el que más tiene. En la visión oficial, se proyecta que la reforma incrementará la recaudación en 1.0% del PIB en 2014 y para 2018 la recaudación adicional alcanzará el 2.5% del PIB. El aumento en los ingresos públicos permitirá satisfacer las necesidades de la sociedad en ámbitos como educación, infraestructura, salud y seguridad social.[1485]

1484 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, p. 5.
1485 Gobierno de la República. *Reforma de la hacienda pública. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 14.

### 7.2.6 Reforma laboral

La *reforma laboral,* fue discutida y aprobada durante el periodo de transición gubernamental con el apoyo de los legisladores del PRI. Tiene como principal objetivo incentivar la creación de empleos y establecer las condiciones de trabajo más dignas para los mexicanos. Con la reforma se pretende que más jóvenes, mujeres y adultos mayores puedan desarrollarse profesionalmente, al establecer nuevas modalidades de incorporación al mercado de trabajo, tales como los contratos a prueba y de capacitación inicial. De igual manera, se regula la práctica de la subcontratación u *outsourcing*, para evitar que se abuse de esa figura.[1486] La *reforma laboral*,[1487] introduce cambios como los siguientes:

*Se establecen nuevas modalidades de contratación*: a prueba y de capacitación inicial que flexibiliza y facilitan el acceso al mercado laboral;

*Se regula la subcontratación u* outsourcing *para evitar que se abuse de esta figura*;

*Se modifica el cálculo de los salarios vencidos por despido injustificado.* Se pagarán al 100% solamente durante el primer año y después se causará un interés del 2% mensual capitalizable;

*Se crea el Comité Nacional de Productividad como órgano consultivo del Ejecutivo federal en esta importante materia*;

*Se suprime la figura del "escalafón ciego"* conforme a la cual era el trabajador más antiguo y no el más capacitado y/o productivo quien debía ocupar las plazas vacantes;

Se suprime la cláusula de exclusión por separación en los contratos colectivos de trabajo para evitar que un trabajador que deje de pertenecer a un sindicato pierda su empleo por esa causa;

*Se establece el voto libre y secreto en las elecciones de las directivas sindicales* así como el derecho del trabajador sindicalizado a exigirles información y rendición de cuentas;

*Se considera como información pública la relacionada con registros sindicales y contratos colectivos de trabajo*, y

*Se establece el servicio profesional de carrera en las juntas de conciliación y arbitraje*, se agilizan los procedimientos y se crea un nuevo procedimiento más expedito para los juicios en materia de seguridad social.

1486 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, p. 7.
1487 Gobierno de la República. *Reforma laboral. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República, 2014, pp. 1-2.

La *reforma laboral* también brinda una mayor protección a los trabajadores ante los casos de acoso y hostigamiento, así como en situaciones de embarazo, lactancia, paternidad y discapacidad. Además, se fortalecen los derechos de los trabajadores domésticos, del campo y del sector de la minería.[1488]

### 7.2.7 Reforma educativa

La *reforma educativa* garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para superar exitosamente los desafíos de un mundo globalizado y cada vez más digital. La reforma educativa implica tres sistemas de reglas a nisvel constitucional.[1489] (Chuayffet, 2014: 68-70). Los sistemas creados fueron la evaluación, el servicio profesional docente, así como un sistema de instrumentos específicos para mejorar las condiciones de enseñanzas. El primer sistema de reglas es la evaluación, por lo que se crea el *Sistema Nacional de Evaluación Educativa*, que se encuentra coordinado por el *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE), existente desde el año 2002.

El segundo conjunto de reglas que se estableció desde la Constitución es el *Servicio Profesional Docente*. El 14 de noviembre de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Decreto Presidencial* por medio del cual se crea la *Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente*, un organismo desconcentrado de la SEP. Por último, nuevos instrumentos como las *Escuelas de Tiempo Completo*, el *Programa Escuelas Dignas*, la creación de los *Consejos Técnicos Escolares*, el *Sistema de Información y Gestión Escolar*, entre otros.

El 16 de agosto se aprueba la reforma a la *Ley General de Educación*, así como la norma que crean la *Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE) y la *Ley General del Servicio Profesional Docente*, que fueron aprobadas por el mismo Congreso en menos de 30 días.[1490] Partiendo de que el maestro es la columna vertebral de cualquier sistema educativo, se creó un *Servicio Profesional de Carrera* que garantizará que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente se base en el mérito y el trabajo

1488 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, p. 8.
1489 Chuayffet Chemor, Emilio. "La reforma educativa". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX, 2014, pp. 68-70.
1490 Peña Nieto, Enrique. *"Las reformas transformadoras de México", op. cit.*, p. 31.

de los profesores, reemplazando a los métodos anteriores, opacos y discrecionales. Además se crea un *Sistema Nacional de Evaluación Educativa* que será utilizado como un mecanismo de mejora permanente en beneficio de los alumnos y no como un instrumento de castigo.[1491]

### *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE)

En el pasado, la SEP era la única autoridad para evaluar al Sistema Educativo. En el año de 2002 se estableció el *Instituto Nacional para la Evaluación Educativa* (INEE) como el organismo que apoyaba a las autoridades en las evaluaciones escolares. Sin embargo, el Instituto debía ser fortalecido para actuar con autonomía en la toma de decisiones relativas a la medición y evaluación de la educación, que ofrezca información confiable y pertinente.[1492]

El *Instituto Nacional para la Evaluación Educativa* (INEE) es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. Tendrá como objeto coordinar el *Sistema Nacional de Evaluación Educativa*, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Asimismo, el Instituto diseñara y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del *Sistema Educativo Nacional* respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos.[1493]

Con la *reforma educativa*, desde la Constitución se precisa que corresponde al INEE evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior.[1494] Para ello deberá:

1491 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, pp. 8-9. La reforma educativa incluye iniciativas como: el *Programa Escuelas de Tiempo Completo,* el *Programa de Rehabilitación de Planteles –Escuelas Dignas*, el *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa* y el *Programa de la Reforma Educativa* que a partir de la información proporcionada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, podrá fomentar la autonomía de gestión de la comunidad escolar y superar los problemas de infraestructura.
1492 Gobierno de la República. *Reforma educativa. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República, 2014, p. 9.
1493 *Diario Oficial de la Federación.* "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación". México, 28 de agosto de 2014, p. 5.
1494 Gobierno de la República. *Reforma educativa. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 9.

*Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo*;
*Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden*, y
*Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación*.

La autonomía del INEE asegura que en su actuación goce de la independencia necesaria para asegurar la confianza en los resultados de las evaluaciones que practique y hacerlo de manera autónoma.

### 7.2.8 *Código Nacional de Procedimientos Penales*

Con la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, el *Constituyente Permanente* estableció el tránsito del sistema mixto de justicia penal hacia un sistema de corte acusatorio-oral. En ese contexto, el 8 de octubre de 2013 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que facultó al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia de procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirán en la República en el orden común y federal.[1495]

Se aprobó también un *Código Nacional de Procedimientos Penales*, que ha permitido generar un modelo unificado de justicia penal y garantiza que todos los mexicanos sean juzgados con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país en el que nos encontremos. Este nuevo *Código* sustituye los diversos ordenamientos procesales que existían en el país,

1495 Gobierno de la República. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Resumen ejecutivo. México, Presidencia de la República, 2014, p. 3. El informe reporta: vela por la presunción de inocencia; protege los derechos de las víctimas; garantiza el respeto a los Derechos Humanos; indica que las audiencias deben ser públicas y orales; homologa las normas del procedimiento; garantiza el principio de inmediación; establece el *Juez de Control* y *Juez* o *Tribunal de Juicio Oral* como nuevas figuras; incorpora mecanismos alternativos y formas de terminación anticipada.

lo que reduce los márgenes para la impunidad, facilita la coordinación entre autoridades y mejora la eficacia de las investigaciones.[1496]

La importancia de contar con una legislación procesal única en materia penal,[1497] radica en lo siguiente:

> *Facilita el tránsito hacia el sistema de justicia penal acusatorio;*
> *Garantiza que la legislación cumpla con los objetivos de las reformas constitucionales de seguridad y justicia de 2008 y de derechos humanos de 2011;*
> *Disminuye los obstáculos técnicos de acceso a la justicia y genera protección jurídica igualitaria en todo el territorio;*
> *Brinda mayor seguridad y certeza jurídica, pues evita dispersión legislativa y la existencia de leyes contradictorias;*
> *Genera homogeneidad en los criterios judiciales,* y
> *Estrecha y agiliza la colaboración y coordinación entre las autoridades y los operadores que participan en el sistema de seguridad y justicia.*

Dentro del contenido de este nuevo *Código* destacan la garantía de la presunción de inocencia en todo procedimiento penal, el énfasis en la protección de las víctimas, la reparación del daño, el respeto a los derechos humanos y la existencia de mecanismos alternativos, a través de los cuales las partes podrán llegar a una solución de forma pacífica, ágil y eficaz para dar por concluido un conflicto denunciado, sin necesidad de llegar a la sentencia. El *Nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales* facilita la implementación de un sistema acusatorio y de juicios orales en México, proceso que debe concluirse a más tardar en 2016.[1498]

La expedición de este *Código Nacional de Procedimientos Penales* es un logro que trae consigo nuevos retos para la operación y usuarios del sistema de justicia penal. Por una parte, es necesario ajustar la normatividad aplicable a los órganos encargados de la procuración y administración de justicia, como los reglamentos o protocolos de actuación. Asimismo, los operadores del sistema deben someterse a una capacitación constante con el objetivo de lograr su profesionalización y materializar los derechos y obligaciones que señala el *Código*

1496 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, pp. 10-11.
1497 Gobierno de la República. *Código Nacional de Procedimientos Penales. Resumen ejecutivo, op. cit.*, 2014, p. 3.
1498 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, p. 11.

*Nacional de Procedimientos Penales*. Además, se requiere incorporar el uso de nuevas herramientas tecnológicas, así como la actualización de las que se utilizan actualmente.[1499] También resulta indispensable ajustar los espacios físicos en los que se desarrolla el procedimiento penal, a fin de adecuar la infraestructura a las exigencias del nuevo *Código*.

### 7.2.9 *Nueva Ley de Amparo*

El 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Esta reforma modernizó la institución jurídica protectora de derechos y garantías por excelencia del Estado Mexicano: el juicio de amparo. El 2 de abril de 2013, con la finalidad de implementar la reforma constitucional señalada, se publicó el "Decreto por el que se expide la *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" y se reformaron algunas otras disposiciones legales para dar sentido y coherencia a esta nueva forma de conceptualizar al juicio de amparo.[1500]

La *Nueva Ley de Amparo* actualiza y fortalece este instrumento, que históricamente ha sido el mecanismo de control de constitucionalidad más importante de nuestro sistema jurídico y la herramienta más eficaz con la que cuentan los ciudadanos para defender sus derechos fundamentales ante los abusos y excesos de los poderes públicos.[1501]

Con esta reforma, se amplía la esfera de protección que el amparo proporciona a los ciudadanos que ahora incluye los derechos humanos previstos en tratados internacionales. De igual modo, se eleva la eficacia de la justicia mexicana al simplificar y modernizar trámites. Ahora, la presentación de la demanda de amparo podrá efectuarse en línea, mediante el uso de la *Firma Electrónica*.[1502]

1499 Gobierno de la República. *Código Nacional de Procedimientos Penales. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 8.
1500 Gobierno de la República. *Nueva Ley de Amparo. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 3.
1501 Gobierno de la República. Reformas en acción, op. cit., pp. 9-10.
1502 *Ibíd.*, p. 10.

### 7.2.10 *Reforma político-electoral*

La *Reforma Política-Electoral* consolida una democracia de resultados al promover una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, brindar mayor certidumbre, equidad y transparencia a los comicios, así como fomentar la participación ciudadana. La reforma contempla la posibilidad de formar un gobierno de coalición, y establece otros mecanismos para fomentar la corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como la ratificación de los miembros del gabinete. Se recupera la institución de la reelección legislativa, presente en la redacción original de la Constitución de 1917, para premiar el desempeño de los diputados y senadores para hacerlos rendir cuentas.[1503]

Además con la reforma política electoral, "se logra la autonomía de dos importantes instituciones". Primero, "la Procuraduría se convierte en la Fiscalía General de la República". Segundo, "el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el CONEVAL, también será autónomo, garantizando la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones".[1504]

#### *Fiscalía General de la República* (FGR)

La reforma establece la transformación de la *Procuraduría General de la República* (PGR) en una *Fiscalía General de la República* (FGR) con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. El *Ministerio Público* se organizará en una *Fiscalía General de la República*.[1505] Se establece que este nuevo órgano tendrá dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra en el combate a la corrupción.[1506]

La FGR implica la creación de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Con tales características, esta institución podrá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y profundizar en la profesionalización de los

1503 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, pp. 11-12.
1504 Peña Nieto, Enrique. *"Las reformas transformadoras de México", op. cit.*, p. 19.
1505 *Diario Oficial de la Federación.* "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". México, 10 de febrero de 2014, p. 7.
1506 Gobierno de la República. *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República, 2014, p. 5.

servidores públicos que la integran.[1507] La autonomía de la FGR, le permitirá ahondar en su profesionalización, además de contar con fiscalías especializadas, una para delitos electorales, y otra, para combatir la corrupción en todos los órdenes de gobierno.[1508]

La reforma dispuso que el Fiscal General de la República dure en su encargo nueve años para dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia. Para su designación se estableció un mecanismo que implica la colaboración del *Senado de la República* y del *Ejecutivo Federal*. La remoción del *Fiscal General* sólo podrá ser determinada por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley, y podrá ser objetada por el Senado.

### *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo* (CONEVAL)

Para cumplir con mayor eficiencia y eficacia sus relevantes tareas, el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) requería de autonomía plena, además de respaldo jurídico para que los resultados de su trabajo fueran efectivamente incorporados en la toma de decisiones. Con la reforma, la autonomía que se le otorga al CONEVAL permitirá garantizar su objetividad, transparencia e independencia al evaluar la política social del gobierno. Con base en ello se perfeccionará el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores de menores ingresos de México.[1509]

El CONEVAL será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.[1510] (DOF, 2014:1).

El CONEVAL tiene por objeto: 1) normar y coordinar la evaluación de la *Política Nacional de Desarrollo Social* y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías

1507 Osorio Chong, Miguel Ángel. "Reforma política y eficacia de la administración pública". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX, 2014, p. 44.
1508 Peña Nieto, Enrique. *"Las reformas transformadoras de México", op. cit.*, p. 19.
1509 Gobierno de la República. *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, p. 5.
1510 *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". México, 10 de febrero de 2014, p. 1.

*de Hacienda y Crédito Público* y de la *Función Pública*; y 2) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Este órgano tendrá como objeto la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, garantizando transparencia, objetividad y rigor técnico,[1511] con lo que contará con los instrumentos para convertirse en una instancia técnica de la evaluación de la política social.

### *Instituto Nacional Electoral* (INE)

La *reforma Política-Electoral* fortalece a la autoridad electoral a través de la transformación del antiguo *Instituto Federal Electoral* (IFE) en un nuevo organismo nacional llamado *Instituto Nacional Electoral* (INE). El INE es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República y las de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, así como de llevar a cabo, en determinados supuestos, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.[1512] El INE ejercerá las funciones del IFE, además de realizar otras facultades como fortalecer su participación en la organización de las elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.[1513]

En adición a las atribuciones que ejercía el IFE respecto de los procesos electorales federales, la reforma constitucional otorgó al INE otras funciones de carácter nacional, entre las que se encuentran organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos de radio y televisión, y organizar las consultas populares. Por su parte, los *Organismos Públicos Locales Electorales* (OPLES) son los organismos que tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local, tales como: las elecciones de gobernadores, diputados locales, ayuntamientos y otras figuras de participación ciudadana de las entidades federativas y del Distrito Federal.[1514]

1511 Osorio Chong, Miguel Ángel. *"Reforma política y eficacia de la administración pública", op. cit.*, p. 45.
1512 Gobierno de la República. *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 6.
1513 Peña Nieto, Enrique. *"Las reformas transformadoras de México", op. cit.*, p. 20.
1514 Gobierno de la República. *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo, op. cit.*, pp. 6-7.

Con la finalidad de contar con elecciones más transparentes, se crea un *Sistema Nacional de Fiscalización* a cargo del INE que comprende las elecciones federales y locales, a los partidos nacionales y locales, así como a los candidatos independientes. Además, se establecen mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el INE.[1515] Adicionalmente, se establecen nuevas disposiciones para el financiamiento y fiscalización de los partidos, que serán sujetos obligados de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.[1516]

Asimismo, la reforma modifica la regulación del procedimiento especial sancionador, mediante el cual los actores políticos pueden formular una queja o denuncia por violaciones a las normas de propaganda electoral en radio y televisión, a las normas sobre propaganda política electoral o sobre hechos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Ahora, el INE conocerá de la queja o denuncia, integrará el expediente y lo remitirá al *Tribunal Electoral* para su resolución. El INE será responsable de la sustanciación de estos procedimientos y el *Tribunal Electoral* se hará cargo de su resolución a través de una *Sala Especializada* integrada por tres magistrados y creada para tal efecto.[1517]

En suma, la *reforma Política-Electoral* supone que con la creación del INE y los nuevos mecanismos de coordinación entre las autoridades electorales se protegerá mejor el voto de los ciudadanos en todo el territorio nacional y permitirá que se homologue la calidad de los comicios locales y federales.

#### 7.2.11 Reforma en materia de transparencia

La reforma en materia de transparencia fortalece el derecho de acceso a la información pública de todos los mexicanos, facilita la evaluación del trabajo de los servidores públicos por parte de la ciudadanía y fomenta la rendición de cuentas.[1518] La reforma en materia de transparencia, fortalece al *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (IFAI) organismo garante de la transparencia, al otorgarle autonomía constitucional y al señalar que

1515 *Ibíd.*, p. 9.
1516 Osorio Chong, Miguel Ángel. *"Reforma política y eficacia de la administración pública", op. cit.*, p. 46.
1517 Gobierno de la República. *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 9.
1518 Gobierno de la República. *Reformas en acción, op. cit.*, p. 13.

sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.[1519]

Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, el IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren estos derechos. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

### *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (IFAI)

Con la reforma, el *Congreso de la Unión* otorgó autonomía constitucional al IFAI, denominado por la Constitución como organismo garante, al cual se le estableció la obligación de actuar conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Al IFAI se le atribuyeron facultades para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, lo que además de hacerlo autónomo, le garantiza independencia, al no estar sujeto a presiones políticas, ni de índole presupuestal.[1520]

El IFAI será un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos establecidos en las leyes respectivas.[1521]

Este nuevo IFAI será responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órganos u organismos que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo,

1519 Gobierno de la República. *Reforma en materia de transparencia. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República, 2014, pp. 3-4.
1520 *Ibíd.*, p. 4.
1521 *Diario Oficial de la Federación*. "Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". México, 20 de febrero de 2014, p. 1.

Legislativo y Judicial; órganos autónomos: partidos políticos, fideicomisos, y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) en cuyo caso resolverá el propio tribunal constitucional.[1522]

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma tiene que ver con la facultad que tendrán los organismos de transparencia de los estados y el Distrito Federal, para resolver los recursos que interpongan los ciudadanos respecto de las resoluciones que éstos organismos expidan, en las que se determine la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.[1523]

Otro elemento a destacar es la facultad que se le otorga al IFAI para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Por su parte, los organismos de transparencia en los estados de la República también tendrán la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos locales, incluida la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.[1524]

Las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables para todas las autoridades y los sujetos obligados; sólo en el caso de que las resoluciones del IFAI puedan poner en peligro la seguridad nacional, el *Consejero Jurídico del Gobierno* podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN, en los términos que establezca la ley.

La reforma constitucional en materia de transparencia incluyó también reformas que obligan a las entidades federativas a establecer en sus propias constituciones la creación de organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Por último, la reforma aumenta el catálogo de sujetos obligados por lo que ahora, además de los ya establecidos, se consideran a los partidos políticos, los órganos autónomos,

1522 Gobierno de la República. *Reforma en materia de transparencia. Resumen ejecutivo, op. cit.*, p. 5.
1523 *Ibíd.*, p. 5.
1524 *Ibídem.*

fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.[1525]

### 7.2.12 Reforma al combate a la corrupción: el *Sistema Nacional Anticorrupción* (2016)

México padece un severo problema de corrupción. El país no ha superado en los últimos 15 años calificaciones reprobatorias que varían entre 3.3 y 3.7 (en una escala de 1 a 10) del *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional*. Ocupó el lugar 78 entre 99 países y el 12 de 15 en América Latina en materia de soborno, en el *Índice de Estado de Derecho* 2014 del *World Justice Project*. Según el *Foro Económico Mundial* la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. Según el *Barómetro de las Américas*, en 2004, 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba generalizada entre los funcionarios públicos. La cifra creció a 47.9% en 2010 a 77% de los encuestados percibía altos niveles de corrupción en México.[1526] En el reporte de *Transparencia Internacional*, México obtuvo su mejor puntuación en 2001 con un 37. En los años 2002, 2003 y 2004 obtuvo una puntuación de 36. Los años de 2006 y 2009 tuvo una caída hasta 33. Y el peor año fue 2011 con una puntuación de 30.1527 México ha sido constante y sistemático en el mal puntaje que obtiene en el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* desde hace 20 años: 35 sobre 100. No obstante, ha descendido drásticamente en el *ranking* mundial hasta ocupar el lugar 103 de 176 países.[1528]

A mayor profundidad, algunos datos pueden dimensionar el fenómeno de la corrupción mexicana.1529 El *Barómetro Global de la Corrupción* (2013) confirmaba que para más del 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema y para casi el 80% de ellos es un problema serio. Así, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (2013) del INEGI la colocaba en tercer lugar con 48.5% de las menciones, sólo después de la inseguridad y el

1525 *Ibíd.*, p. 8.
1526 Ugalde, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?". En *Nexos*, México, núm. 446, 2015, p. 8.
1527 Kaiser, Max. *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*. México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 25.
1528 Casar, María Amparo. *México: anatomía de la corrupción*. México, CIDE, IMCO, 2015, p. 21.
1529 Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM, 2013.

desempleo y antes que la pobreza. La *Gran Encuesta de Consulta Mitofsky* lo ubicaba en quinto lugar, después de la inseguridad, la crisis, el desempleo y la pobreza. El periódico *Reforma* calificaba a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con un 63% de las menciones.[1530]

Incluso la Revista *Este País*, en octubre de 2014 realizó una síntesis de percepción de la corrupción nacional e internacional, que permite ubicar el problema de la corrupción en México. La selección incluye nueve instrumentos que miden la corrupción o actos asociados a esta y se juntaron en tres grupos. El primer grupo, de percepción social se refiere a aquellos que reportan opiniones o creencias de determinados colectivos de personas. El segundo grupo, los instrumentos de experiencia ciudadana registra situaciones de corrupción que los entrevistados declaran haber vivido. Y el tercer grupo, de desempeño institucional, se refiere a las características de las instituciones y políticas relacionadas con el control y sanción de la corrupción.[1531]

La importancia de la agenda anti-corrupción a nivel global, la adopción de esta misma agenda por algunos legisladores, el mayor acceso a la información pública, los crecientes escándalos de corrupción en el país y el trabajo organizado de numerosas organizaciones de la sociedad civil elevó la presión política por la adopción de un *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA) que fue aprobado por ambas cámaras el 21 de abril de 2015.[1532]

En este apartado, para lograr una mayor comprensión del proceso legislativo para aprobar el SNA, serán descritas las minutas de las Cámaras de Diputados y de Senadores.[1533] La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del *Sistema Nacional Anticorrupción*, fue dictaminada como favorable en la Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2015.[1534] El dictamen tuvo 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones. El dictamen cuenta con tres apartados generales: I) antecedentes legislativos; II) contenido de las iniciativas; y III) consideraciones (que es propiamente la iniciativa).

1530 Casar, María Amparo. *México: anatomía de la corrupción. Op. cit.*, pp. 19-20.
1531 Bohórquez, Eduardo, Andrés de Miguel, Rafael García Aceves y Svenja Schöneich. "Ángulos y perspectivas: la imagen de México a través de los índices de corrupción y buen gobierno". En *Este País*, México, No. 282, octubre 2014, p. 20.
1532 Casar, María Amparo. *México: anatomía de la corrupción. Op. cit.*, p. 52.
1533 Por ejemplo, la minuta de la Cámara de Senadores incluye 23 consideraciones y consta de 134 páginas.
1534 *Gaceta Parlamentaria*. Declaratoria de publicidad. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Anticorrupción. Palacio Legislativo, jueves 26 de febrero de 2015, Año XVIII, Número 4333-III, Anexo III.

El SNA implica la modificación constitucional en sendos apartados sobre el *Sistema Nacional Anticorrupción*, incluidas las atribuciones legislativas del Congreso; el fortalecimiento de la *Auditoría Superior de la Federación*; los órganos internos de control de los Poderes y de los organismos constitucionalmente autónomos; el surgimiento del *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, a partir del actual *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; el régimen de responsabilidades, que no sólo comprende a servidores públicos sino también a particulares; la ratificación del titular de la *Secretaría de la Función Pública*; la ampliación del plazo para la prescripción de faltas administrativas graves; y el régimen transitorio de la reforma.[1535]

El SNA estará conformado por cuatro pilares: la *Secretaría de la Función Pública* (SFP); la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF); la *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción* (FECC); y el *Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (TFJA). Como punto de unión de estos cuatro pilares destaca la creación de un *Comité Coordinador* compuesto por los cuatro titulares de las instituciones de combate a la corrupción, así como del titular del INAI, un representante del *Consejo de la Judicatura* y uno del *Comité de Participación Ciudadana*. Sus facultades consistirán en el diseño y promoción de políticas públicas para fiscalizar y controlar recursos públicos y prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y actos de corrupción,[1536] tal como lo muestra el *cuadro no. 7.2.*

1535 Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Segunda, sobre la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. 16 de abril de 2015, p. 7.

1536 Casar, María Amparo. México: *anatomía de la corrupción. Op. cit.*, p. 52.

## Cuadro No. 7.2 | Diseño del *Sistema Nacional Anticorrupción*

| | |
|---|---|
| **Secretaría de la Función Pública (SFP)**<br>Prevenir, corregir, investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas.<br>Revisar el ingreso, egreso y aplicación de los recursos públicos de las entidades que señale la ley.<br>Sancionar las faltas administrativas no graves.<br>Investigar y substanciar faltas administrativas.<br>Presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivas de delito ante la FECC. | Auditoría Superior de la Federación (ASF)<br>Fiscalizar los recursos federales y hacer recomendaciones y observaciones.<br>Solicitar información del ejercicio de recursos en curso.<br>Solicitar y revisar información de ejercicios anteriores.<br>Derivado de denuncias, revisar el ejercicio fiscal en curso y el de ejercicios fiscales anteriores.<br>Fiscalizar aportaciones y participaciones.<br>Fiscalizar el destino y ejercicio de la deuda de los Estados que cuente con garantía de la Federación.<br>Investigar y substanciar faltas administrativas graves.<br>Promover las acciones que correspondan ante el TJCA y la FECC. |

| |
|---|
| **Comité Coordinador del SNA** |

| | |
|---|---|
| **Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción (PGR)**<br>Investigar casos de corrupción tipificados como delito y llevarlos al Poder Judicial. | **Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)**<br>Dirimir las controversias entre la APF.<br>Imponer las sanciones a los servidores públicos y a particulares por las responsabilidades administrativas graves.<br>Fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias. |
| COORDINACIÓN / PREVENCIÓN / DETECCIÓN / SANCIÓN / FISCALIZACIÓN | |

FUENTE: Amparo Casar, María. *México: anatomía de la corrupción.* México, CIDE, IMCO, 2015, p. 53.

En el primer apartado, se describen y analizan los antecedentes legislativos a esta iniciativa,[1537] la cual representa un gran paso en el diseño institucional para combatir a la corrupción de forma integral, con varias dependencias involucradas en este combate. En las consideraciones, la comisión dictaminadora señala que:

1537 *Ibid*, pp. 1-3. Para mayor detalle de las iniciativas presentadas, se puede verte este dictamen, en las páginas 3-25. El 4 de noviembre de 2014, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y de Senadores, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Después, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Partido del Trabajo, presentó el 19 de noviembre de 2014, dos iniciativas en materia de combate a la corrupción y buen gobierno. Una tercera iniciativa fue presentada el 25 de noviembre de 2014, por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del grupo del Partido de la Revolución Democrática, para crear los sistemas nacionales de fiscalización y anticorrupción. Por último, el 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del grupo del Partido de la Revolución Democrática presentaron iniciativa para crear el sistema nacional anticorrupción y de fiscalización.

En el segundo apartado, se describen el contenido de las iniciativas. Al final, concluye reconociendo que: "resulta evidente de que la corrupción trasciende de militancias partidistas, proyectos ideológicos y órdenes de gobierno". La corrupción ha logrado instaurarse en un sistema con capacidad de autoregularse y de actualizar mecanismos de defensa frente a los esfuerzos gubernamentales por combatirla.[1538]

En el tercer apartado, el dictamen describe las siguientes consideraciones: 1) *Sistema Nacional Anticorrupción*; 2) facultad del Congreso para expedir la *Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción*; 3) fortalecimiento de la *Auditoría Superior de la Federación*; 4) Órganos Internos de Control; 5) *Tribunal Federal de Justicia Administrativ*a; 6) régimen de responsabilidades; 7) declaración patrimonial y de conflictos de intereses; 8) ratificación del Secretario de la Función Pública; 9) ampliación del plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves; y 10) régimen transitorio.[1539]

La minuta del Senado de la República, considera que el SNA cuenta con cuatro principios de la gestión pública,[1540] y son pilares institucionales:

> *El principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos*, a partir de los órganos competentes en los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, y en los organismos constitucionalmente autónomos, tanto de la Federación como de las entidades federativas.
>
> *El principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos*, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal.

1538 Sánchez González, José Juan. *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción.* Querétaro, IAPQROO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, FUNDAP, 2017.

1539 Incluye cuadros comparativos del texto vigente y propuesta con comentarios. El proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Por último, lista de votación de los diputados a favor, en contra y abstención.

1540 Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Segunda, sobre la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Op. cit.*, pp. 64-65.

*El principio de la investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente*, a partir de la actuación del órgano competente de procuración

*El principio de impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones*, a partir de la propuesta del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de procedimientos para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares en caso de faltas administrativas consideradas como graves por la ley, así como de sus homólogos en las entidades federativas; y de los juzgados y tribunales en materia penal de la federación y de las entidades federativas para la determinación de las acusaciones de responsabilidad criminal.

A continuación se realiza una descripción general de los elementos más relevantes del SNA aprobado por ambas cámaras en el año de 2015, destacando lo que a nuestro juicio representa un cambio de diseño institucional para combatir la corrupción.

La primera consideración, propone la modificación de diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

> El Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.[1541]

1541 *Gaceta Parlamentaria*. Declaratoria de publicidad. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Anticorrupción. *Op. cit.*, p. 34. Las cursivas se cambiaron por las negritas en el texto original.

El SNA se integrará por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de hechos, no sólo del servidor público o particular que realice hechos conocidos o identificados como de corrupción en contra de la administración pública, sino también en aquellos casos en que su función o cargo o comisión las realice en contra de los principios mencionados con anterioridad.

El SNA está concebido como un conjunto de acciones institucionales que cuentan con una "instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobiernos competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".[1542] La instancia de coordinación del SNA tendría las siguientes responsabilidades:

> *Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales Anticorrupción.*
> *Diseñar y promover políticas integrales para fiscalizar y controlar el ejercicio de recursos públicos, y para prevenir, controlar y disuadir que ocurran faltas administrativas y hechos de corrupción.*
> *Determinar mecanismos para proporcionar, intercambiar, sistematizar y actualizar la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos y en el ámbito de la prevención, el control y la disuasión de hechos de corrupción se generen por las instituciones competentes de los diferentes órdenes de gobierno.*
> *Establecer bases y principios para una efectiva coordinación entre autoridades de fiscalización y control de recursos públicos de todos los órdenes de gobierno.*
> *Elaborar un informe anual sobre los resultados de sus ejercicio y de la aplicación de las políticas y programas que aliente, así como de sus avances.*

El SNA contará con un *Comité Coordinador* integrado por los titulares de la *Auditoría Superior de la Federación*, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el *Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece

1542 Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Segunda, sobre la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Op. cit.*, pp. 62-63.

el artículo 6º de la Constitución, así como por un representante del *Consejo de la Judicatura Federal* y otro del *Comité de Participación Ciudadana*. [1543]

Uno de los aspectos más relevantes del SNA, consiste en la atribución del *Comité del Sistema* de emitir recomendaciones a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

> La emisión de recomendaciones por parte de un órgano colegiado integrado por autoridades jurisdiccionales y administrativas encargadas de prevenir y sancionar la corrupción, permitirá aprovechar la experiencia acumulada de dichas instituciones para impulsar la inteligencia institucional necesaria que identifique y prevenga los espacios institucionales de captura o desviación de recursos en las decisiones públicas. Así, se establece un esquema preventivo para que las autoridades competentes cierren cualquier espacio a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad, corrigiendo los procedimientos y los entornos donde la corrupción haya sido observada de manera sistemática.[1544]

El relanzamiento del SNA es una consecuencia ante los cambios que traerá consigo la creación del SNA. Es racional anticipar que esta nueva instancia impondrá desafíos considerables, sobre todo en materia de estrategias de coordinación. Consecuentemente, es ineludible preparar el terreno ante las transformaciones que se vislumbran en el corto plazo. Esta es una apuesta para

1543 Así, la integración obedece a los siguientes aspectos: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Por ello, el diseño legislativo no se reduce la integración a un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, además de que se asume un Sistema abierto en donde participen funcionarios y sociedad. Esto hace idónea la medida al ser la más adecuada y benéfica para su funcionamiento.

1544 *Gaceta Parlamentaria*. Declaratoria de publicidad. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Anticorrupción. Op. cit., p. 38. De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

tomar la delantera en la construcción de los canales de comunicación institucionales que sin lugar a dudas serán la clave del éxito del sna. La conformación de espacios de colaboración a través del snf es la forma en la que los representantes de la auditoría gubernamental de todo el país asumen las exigencias de la nueva política nacional de combate a la corrupción.[1545]

En suma, el SNA constituye un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. Precisa de modificaciones de fondo a las facultades de las autoridades encargadas de prevenir, investigar, sancionar y corregir los actos y hechos de corrupción (entendidos los primeros en el ámbito administrativo y los segundos en el penal), y en consecuencia al andamiaje constitucional y legal que los regula.

La Cámara de Diputados aprobó el paquete de siete leyes con más de 700 artículos para la puesta en marcha del *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), el día 16 de junio de 2016. En forma sintñetica, se describen los siete ordenamientos:

> 1. *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (*Ley 3 de 3*).
> Esta ley tiene como propósito delimitar las obligaciones y comportamiento de los funcionarios públicos así como las sanciones administrativas para aquellas personas o funcionarios que incurran en actos de corrupción. Es fundamental que esta ley incorpore a partidos políticos, sindicatos y equipos de transición como sujetos de sanción y que además tipifique claramente los actos de corrupción y el proceso mediante el cual serán investigadas y desmanteladas las redes de corrupción.
> 2. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.*
> Esta ley tiene como objetivo establecer las bases de coordinación y colaboración entre las siete instituciones van a diseñar y evaluar las políticas públicas de prevención, control y disuasión de actos de corrupción. Es importante enfocar la discusión en cómo será elegido el Comité de Participación Ciudadana y el peso que éste tendrá dentro del Sistema.

1545 Portal, Juan Manuel. "Repensando las bases del Sistema Nacional de Fiscalización". En *Instituto Mexicano para la Competitividad, La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México, IMCO, 2015, p. 154. "En líneas generales, estos planteamientos dieron origen al *Sistema Nacional de Fiscalización* (SNF) en 2010. (…) Adicionalmente, el SNF se concibió como un medio para canalizar las inquietudes de los entes locales de fiscalizacióny contraloría, en materia de metodologías, procedimientos, buenas prácticas y otras innovaciones técnicas y tecnológicas sobre la auditoría gubernmental. (…) En suma, el SNF se conformó como un espacio de intercambio y comunicación de todos los órganos gubernamentales de fiscalización nacionales, con el fin de promover pautas de trabajo similares, sustentadas en altos estándares técnicos, profesionales y éticos" (p. 153)

3. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

La creación del *Sistema Nacional Anticorrupción* supone la institución de un *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. Ésta será la institución encargada de imponer las sanciones a funcionarios y privados que incurran en faltas administrativas graves. Esta ley orgánica establece como deberá de organizarse y funcionar dicho tribunal.

4. *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*.

Una de las figuras clave del *Sistema Nacional Anticorrupción es la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*, ya que resultaría impensable concebir un Sistema completo sin la institución encargada de perseguir e investigar actos de corrupción. No obstante, la *Ley Orgánica de la Fiscalía General* se mantiene estancada en el Congreso. Es fundamental destrabar la discusión de esta ley y asegurarse que dote a la Fiscalía Especializada de independencia técnica y operativa para perseguir delitos de corrupción. También, es importante que el nombramiento del titular de la *Fiscalía Especializada* no dependa únicamente del *Fiscal General de la República*.

5. *Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

La reforma constitucional del *Sistema Nacional Anticorrupción* necesita de adecuaciones a esta ley que den marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública que fue prevista en 2013, y que además faculte a esta Secretaría como la responsable del control interno de la Administración Pública Federal. Las reformas a esta ley deben de proveer a la Secretaría de la Función Pública de todas las herramientas y atribuciones para poder prevenir, identificar y sancionar faltas administrativas no graves.

6. *Adecuaciones al Código Penal*.

Es fundamental que los funcionarios y personas corruptas sean sancionados no sólo con inhabilitaciones y multas, por lo que es necesario reformar el Código Penal para incorporar con claridad la tipificación de delitos de corrupción y sus procesos de investigación. Por igual, es necesario establecer mecanismos de cooperación entre las autoridades que investiguen faltas administrativas con aquellas que investiguen delitos penales. Esto para evitar que por el mismo acto de corrupción se integren dos expedientes distintos.

7. *Adecuaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.* Uno de los grandes logros de la aprobación del *Sistema Nacional Anticorrupción* fue el fortalecimiento de la *Auditoría Superior de la Federación*. Es necesario reformar esta ley para permitir a la Auditoría fiscalizar recursos públicos en tiempo real y no esperar a que concluya la cuenta pública. También, para que pueda fiscalizar cuentas públicas de años anteriores producto de denuncias o escándalos. Y por último, para que pueda fiscalizar las participaciones federales que son entregadas a los estados.

Cabe señalar que existe una controversia en los artículos 29 y 32 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas*, la cual fue vetada por el presidente Enrique Peña Nieto por la presión de las cúpulas empresariales y deberá ser resuelta por el *Congreso de la Unión* en un periodo extraordinario. Una vez resuelta esta controversia, el Sistema Nacional Anticorrupción será dado a conocer de manera oficial.

### 7.2.13 Implementación del *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* (2016)

Esta reforma es transexenal, ya que inició en el gobierno de Felipe Calderón se inicia su implementación en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Aquí se hara una descripción sucinta de la misma, solo para destacar la importancia que tiene dentro de la *Reforma del Estado en México*. Si bien la reforma constitucional que establece el *Sistema de Justicia Penal Acusatorio* (SJPA) data de 2008, desde la administración de Enrique Peña Nieto asume la responsabilidad de cumplir con el mandato de completar la transición el 18 de junio de 2016.[1546]

En la segunda mitad del siglo XX, el sistema de justicia penal comenzó a mostrar signos de agotamiento, agravados durante la década pasada a causa del incremento de la violencia y la inseguridad. Por ello, la sociedad civil demandó un cambio de fondo. Mostraron a los poderes públicos y a los tres órdenes de gobierno, que no era posible superar los desafíos del nuevo siglo, con leyes, mecanismos y procedimientos del pasado.

1546 Peña Nieto, Enrique. "Sistema de Justicia Penal Acusatorio: por una justicia pronta y expedita para todos". En *El Universal*, 21 de junio de 2016, p. 1. Se describe el SJPA a partir de este documento que sintetiza el contenido general del sistema.

A partir de ahora, en todo el país el 100% de los juicios penales serán orales. Esto quiere decir que ambas partes, quien imputa y quién defiende, contarán con la presencia del juez en todas las etapas del procedimiento. Además se guardará registro en video de cada audiencia, con el objetivo de garantizar la transparencia y el debido proceso. Uno de los cambios más importantes es que el SJPA privilegia la conciliación y los métodos alternativos de justicia, sobre la imposición de penas privativas de la libertad.[1547]

El presidente Enrique Peña Nieto afirma que se inicia una nueva etapa, en donde todos los actores participantes seguiran trabajando de manera cercana, en el seguimiento y evaluación permanente del SJPA. Se hará a través de un mecanismo de coordinación y colaboración, con respeto permanente a las facultades exclusivas de cada poder y orden de Gobierno.

> Hoy, los mexicanos podemos decir, con satisfacción, que estamos construyendo las bases de una justicia pronta y expedita para todos. En este propósito, hago un respetuoso llamado a las Organizaciones de la Sociedad Civil, a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos locales, para mantener nuestro compromiso con la justicia penal como una prioridad nacional. Hagamos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el emblema de un país comprometido con la legalidad y el Estado de Derecho para todas las familias mexicanas.[1548]

Si bien el SJPA necesita consolidarse para alcanzar de manera plena sus objetivos, sus beneficios ya empiezan a ser visibles. Por ejemplo, en los estados donde ya ha estado operando, los procesos penales tardan una quinta parte del tiempo en resolverse y sus costos son hasta 10 veces menores. Adicionalmente, ha disminuido el número de presonas en prisión preventiva, gracias a los mecanismos de justicia alternativa y la aplicación de medidas cautelares.[1549]

1547 *Ibid*, p. 2.
1548 *Ibid*, pp. 2-3.
1549 *Ibidem*.

### 7.3 Los retos de las reformas estructurales y el contexto adverso de 2016

Las reformas estructurales que se realizaron en el ámbito del *Pacto por México*, tienen implicaciones en la administración pública federal, en muchos sentidos y en diferentes direcciones económicas, políticas y administrativas. La función de regulación destaca entre todas ellas, entendiéndola como una función exclusiva de órganos autónomos con atribuciones propias, personalidad y recursos propios que buscan combatir a las prácticas monopólicas, promover la competencia y en general, establecer reglas claras en ámbitos que antes eran públicos y que en el futuro serán privados. Otra de las implicaciones son las adecuaciones al marco legal en los ámbitos de algunas reformas estructurales, que como se sabe, son el inicio de cambios en los procedimientos y en las estructuras administrativas. En ambos casos, la aprobación de las reformas estructurales y sus leyes secundarias son el inicio de un proceso de transformaciones en las relaciones del Estado y de la sociedad mexicana.

Una primera inferencia, es que la reforma energética es la que mayor número de órganos reguladores ha creado y transformado, debido a que este ámbito formó parte del monopolio estatal, por lo que con su privatización y liberalización de controles estatales, la regulación es un proceso técnico-administrativo para asegurar en todo momento el interés público. Tanto en hidrocarburos como en energía eléctrica, los nuevos órganos reguladores tienen retos para evitar la dominancia en el sector, fomentar la competencia y evitar privilegios económicos en determinados agentes.

Una segunda inferencia, es que en el sector telecomunicaciones y en competencia económica –dos reformas estructurales también relevantes– los órganos reguladores fueron transformadas y reforzadas con nuevas atribuciones, mayor autonomía e independencia de sus cabezas de sectores. Tales son los casos del *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT) y de la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE), órganos fundamentales para desarticular a los preponderantes económicos, mejorar la competencia económica y evitar la concentración de monopolios.

Una tercera inferencia, es que en las reformas educativa, político-electoral y en la de transparencia, este proceso de nuevas atribuciones reguladoras es más evidente en cuanto a su naturaleza, sus atribuciones y sus competencia, como son el *Instituto Nacional para la Evaluación Educativa* (INEE), la *Fiscalía General de la República* (FGR), el *Instituto Nacional Electoral* (INE) y el *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (IFAI).

Estas dependencias y organismos ya habían logrado ciertos avances en su vida institucional, pero con las nuevas atribuciones reguladoras se pretenden que establezcan nuevas actuaciones de los actores educativos, políticos y ciudadanos.

En este contexto, la implementación de las reformas estructurales se enfrenta a la coyuntura compleja de los *normalistas* asesinados y desaparecidos de Guerrero. La matanza de estudiantes normalistas en Iguala es el acontecimiento más brutal y estremecedor que los mexicanos han vivido y exhibido al mundo en lo que va del siglo XXI. Así, la desgracia de los 43 estudiantes desvaneció el mito de un Estado fuerte y unificado. La evidencia de unos partidos políticos ausentes y una administración pública municipal, allá al servicio de los delincuentes, aquí, inconexa, sin capacidad de respuesta, enajenada en su propia retórica y por la imagen que se ha construido de sí misma. Un Estado debilitado, muy atrás del país real y muy lejos de entender y encarar la gravedad de los hechos de Iguala. [1550]

Al finalizar 2014, el entorno económico y social de México resulta adverso y complejo. En lo económico, a pesar de que Enrique Peña Nieto pregona que se creció en un 40% más de empleos en ese año, el crecimiento económico no ha logrado despegar. De hecho, el gobierno ya ha tenido que reducir su pronóstico para el crecimiento cuatro veces. Para compensar, el Estado ha aumentado sus gastos. Los pronósticos estiman que el déficit fiscal del próximo año se elevará a 4% de la producción económica. Eso no es excesivo, pero es casi el doble del déficit medio anual de los dos gobiernos anteriores, es decir, en los gobiernos panistas de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa.[1551]

Por otra parte, los precios del petróleo se desploman un 45% en seis meses y el peso en un 10% en tan solo cuatro semanas. Cabe señalar que el precio del petróleo mexicano está protegido a 76.40 dólares el barril, resguardando así el tesoro contra posibles caídas de los precios de 2015. Sin embargo, es poco probable que la caída del precio del petróleo detenga los planes de las compañías de presentar ofertas en las subastas petroleras del 2015. Pero puede reducir lo que habían planeado gastar, por lo tanto afectarán los ingresos del capital esperados y las entradas del gobierno. El aumento de la inflación por la caída del peso también podría obligar a mayores tasas de interés, por ende enfriando más aun la economía. En este momento, el

1550 Instituto de Estudios para la Transición Democrática. *México: las ruinas del futuro*. México, 2014, p. 1, 3.
1551 Rathbone, John Paul. "México está a tiempo de evitar desenlace trágico". En *El Financiero*, México, 16 de diciembre de 2014, p. 1.

ciclo virtuoso del crecimiento más rápido, la mayor recaudación de impuestos y la mejora de la productividad se ve más incierto que en el 2013.[1552]

En lo político, en septiembre de 2014, 43 estudiantes desaparecieron en Guerrero, un estado sin ley y un centro de producción de heroína. Las desapariciones, un ejemplo de impunidad reinante y de la ausencia del Estado de Derecho, obligan a los mexicanos a tomar las cosas en sus manos. Además, de los escándalos debido al conflicto de interés en torno al Presidente Enrique Peña Nieto y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, por sus casas suntuosas.

El gobierno de Enrique Peña Nieto en sus tres años de gestión muestra claroscuros. Frente al momento de México por las once reformas estructurales, podía afirmarse que su gobierno sería el de mayores reformas alcanzadas por una mayoría y en algunos casos por consenso. Lo colocarían entre los grandes reformados como lo fue Carlos Salinas de Gortari en el siglo XX. Peña Nieto sería el gran reformador del siglo XXI. Pero en ambos casos, los acontecimientos del levantamiento zapatista por un lado, y los *normalistas* desaparecidos de Ayotzinapa, por el otro lado, fueron acontecimientos que marcaron sus gestiones.

En el ámbito de la administración pública, debe considerarse que la única manera en que la administración pública se conforme como un auténtico factor para el desarrollo será no considerándolo un sistema aparte de la sociedad, capaz de ser modernizado y mejorado, sino como parte constitutiva de ella, que actúa desde su interior, con la creación de nuevas prácticas, nuevos intereses y resistencias.[1553]

Todas las reformas emandas del Pacto por México, incluyendo la reforma del combate a la corrupción se encuentran en fase de implementación y otras comienzan a dar resultados, quizás no los esperados pero aquellos que el entorno internacional lo permite. Algunas reformas como la educativa, han tenido mayores problemas por el entorno político de los actores que intervienen en ella el SNTE y la CNTE, pero es una gran reforma estructural que debe consolidarse para alcanzar mejor desempeñó educativo. Otras reformas tendrán que buscar mayores consensos para llevarse a cabo y que cuenten con los apoyos necesarios para su implementación.

1552 *Ibíd*., p. 2. Para este autor, México está más preparado que en la crisis de los ochenta. En 2013, el petróleo representó sólo el 11% de las exportaciones mexicanas, en comparación con el 40% en 1990. Los productos electrónicos y los automóviles representan en la actualidad un porcentaje más importante. De hecho, México manufactura más productos que el resto de América Latina combinado.

1553 Pardo, María del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México. Op. cit*., p. 123.

Faltan más argumentos para evaluar el gobierno de Enrique Peña Nieto, lo cual será posible al finalizar su mandato en el año 2018. Por lo pronto, una lección de *Reforma del Estado* en nuestro país: que las reformas estructurales no son suficientes sino se acompañan con reformas que intenten acabar con la desigualdad social, combatir la corrupción de manera efectiva e intentar un verdadero *Estado de Derecho* y dejar de ser un país de leyes.

## Capítulo viii | El nuevo rol de la *Administración Pública* en la *Reforma del Estado en México*

El nuevo rol de la administración pública en el contexto de la *Reforma del Estado*, afirma la tesis de Piketty (2014), que más que desmantelar al *Estado social* es necesario modernizarlo. La redistribución moderna y, en particular, el Estado social edificado en los países ricos a lo largo del siglo xx se construyó en torno a un conjunto de derechos sociales fundamentales: derechos a la educación, la salud y la jubilación. Cualesquiera que sean las limitaciones y los retos a los que se enfrentan hoy en día esos sistemas de ingresos y gastos, representan un inmenso progreso histórico.[1554]

En este proceso de cambios, Piketty asigna un papel relevante en el sector público que le significa graves problemas de organización. Es muy posible en esta lógica, imaginar el desarrollo de nuevos modos de organización descentralizados y participativos, el invento de formas innovadoras de gobierno que a la larga permitan estructurar de manera eficaz un sector público mucho más amplio que el que existe en la actualidad.[1555] La administración pública en una época de turbulencia dentro de la Reforma del Estado mexicana, requerirá de una maquinaria administrativa innovadora, abierta, participativa, profesionalizada, democrática y con vías de comunicación más directa con la ciudadanía. Algunos de estos perfiles de la administración pública se desarrollan a lo largo de este último capítulo, como temas de la agenda pendiente de la modernización administrativa, bajo el siguiente supuesto: s*in reforma administrativa no hay Reforma del Estado*.

1554 Piketty, Thomas. *El capital en el siglo xxi*. México, fce, 2014, p. 531.
1555 *Ibíd*., p. 533. Para Piketty, "antes de aprender a organizar con eficacia un financiamiento público (equivalente a dos tercios o tres cuartos del ingreso nacional), mercería la pena mejorar la organización y el funcionamiento de un sector público que hoy en día ya representa la mitad del ingreso nacional (incluyendo los ingresos de reposición y las transferencias), lo que no es poca cosa".

Los efectos del nuevo modelo de desarrollo económico neoliberal orientado hacia el exterior fundaron la base de la transformación material y estructural, es decir, la forma del sector público y la administración pública, en particular. Por ello, la liberalización económica y la apertura democrática afectaron a la administración pública federal sobre todo en términos de los contenidos, lenguajes y valores públicos renovados, orientados al desempeño, la responsabilidad democrática y la participación ciudadana. La liberalización económica y la apertura democrática convivieron no sólo en el tiempo, sino que además crearon entre sí, sinergías, contradicciones y alianzas renovadas en el espacio público en México.[1556]

Kliksberg (2013) expone la pregunta clave: ¿Cómo hacer una reforma del *Estado* de nuevo cuño que esté adecuada a este mundo de posibilidades tecnológicas fenomenales y, al mismo tiempo, una deuda social gigantesca y el peligro de desequilibrios radicales en la relación de las economías con la ecología?.[1557] Aunque no existe una respuesta única y definitiva, la administración pública tiene el papel de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, aprovechando las nuevas TIC, para disminuir la desigualdad social y con una estrategia de sustentatibilidad.

### 8.1 Resumen de la *Reforma del Estado en México*

En el análisis de treinta y dos años de *Reforma del Estado en México*, existen transformaciones relevantes, cambios a medias, reformas que no lograron consolidarse y en general, existen temas que no habían sido abordados como parte de una agenda pendiente por llevar a cabo. La *Reforma del Estado mexicano* como un proceso inacabado, pero que puede ser resumido en el *Cuadro No. 8.1*, en el que se destacan los tipos de reforma en cada gobierno.

1556 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit*., p. 28.
1557 Kliksberg, Bernardo. Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo. México, INAP, Conferencia Braibant, Serie Praxis, Núm. 149, 2013, p. 16.

## Cuadro No. 8.1 | Resumen de reformas por gobierno en México

| Gobierno | Reforma económica | Reforma política | Reforma social | Reforma administrativa | Reforma jurídica | Otras reformas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Miguel de la Madrid Hurtado** | Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE);<br>Plan de Aliento y Crecimiento (PAC);<br>Pacto de Solidaridad Económica (PSE),<br>Privatización. | Reforma Política-Electoral de 1986. | *Coplamar*. | Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal;<br>Secretaría de la Contraloría General de la República; | Reforma al artículo 115 constitucional;<br>Reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales. | Creación de la Asamblea de Representantes del D.F. (1986) |
| **Carlos Salinas de Gortari** | Programa de Estabilización;<br>Reforma financiera;<br>Reforma fiscal;<br>Renegociación de la deuda;<br>Apertura comercial;<br>Inversión extranjera;<br>Privatización;<br>TLCAN. | Creación del Instituto Federal Electoral (IFE);<br>Tribunal Federal Electoral (TFE);<br>Registro Federal de Electores (RFE). | *Solidaridad*. | Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal;<br>Secretaría de Desarrollo Social. | Creación de CNDH (Art. 102 constitucional);<br>Autonomía del Banco de México;<br>Artículos 16, 19, 20, 107, 119 constitucionales;<br>Artículo 27 constitucional;<br>Artículo 130 constitucional. | Reforma del PRI;<br>Reforma Ideológica (liberalismo social);<br>Reforma al D.F. (Asamblea de Representantes del D.F.). |
| **Ernesto Zedillo Ponce de León** | PROCAPTE;<br>FOBAPROA (rescate bancario);<br>Programa de Capitalización y Compra de Cartera;<br>Créditos Clinton;<br>Privatización,<br>TLCUEM. | Reforma Electoral 1997; IFE Ciudadano. | *Progresa*. | Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). | | |
| **Vicente Fox Quesada** | Reforma Financiera;<br>Reforma Fiscal;<br>PRONAFIDE;<br>Estabilidad Económica;<br>Privatización. | | *Oportunidades* y *Contigo*;<br>Política de Vivienda;<br>*Seguro Popular*. | Programa de Corrupción y Fomento a la Transparencia;<br>Modelo de Innovación Gubernamental;<br>Agenda de Buen Gobierno;<br>Ley de Acceso a la Información Gubernamental;<br>Ley del Servicio Profesional de Carrera. | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Felipe Calderón Hinojosa** | Reforma Económica sin creación de empleos; Fondo Nacional de Infraestructura; Reforma al sector Bursátil; Reforma Fiscal; Reforma Energética; Reforma Laboral. | Reforma al Art. 41 constitucional; Cambios en el COFIPE. | Vivir Mejor y Oportunidades; Reforma al ISSSTE. | Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); Presupuesto Basado en Resultados (PbR); Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción; | | Reforma a la Seguridad Pública. |
| **Enrique Peña Nieto** | Reforma Energética; Reforma en Telecomunicaciones; Reforma en Competencia Económica; Reforma Financiera; Reforma Hacienda Pública. | Reforma Política Electoral (INE); Reforma a la Transparencia. | Prospera. Reforma Laboral; Reforma Educativa. | Programa Cercano y Moderno. | Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; Nueva Ley de Amparo. | |

Fuente: Elaboración propia.

La *Reforma del Estado mexicano* aún no termina. Sin duda, los avances en la democratización del régimen y en la liberalización económica han originado una nueva relación entre Estado y sociedad, bajo el signo de una mayor autonomía y participación sociales en los asuntos públicos. Han modificado también la estructura y el número de las organizaciones en la *Administración Pública*, así como su patrón de gestión. Pero todavía quedan muchas cosas por hacer en diversos órdenes. Fundamentalmente es concluir la obra maestra del *Estado de Derecho* y del gobierno de leyes, llevar a su conclusión la democratización del régimen y abrir el proceso de un mejor balance entre el gobierno nacional y los gobiernos locales conforme a la naturaleza federal de la República.[1558]

Los resultados de las reformas estructurales aprobadas durante la primera parte del sexenio no fueron ideales, sino posibles, como son el caso de la llamada reforma fiscal, la de pensiones de los trabajadores del Estado, y otras que fueron impulsadas por las fuerzas políticas en el Congreso, como la de Seguridad y Justicia, o la de PEMEX que, después de la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados promovida por Andrés Manuel López

1558 Aguilar Villanueva, Luis F. "La Reforma del Estado mexicano". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 1, 1994, p. 96.

Obrador, fue aprobada después de un largo proceso de discusión. El futuro de ambas reformas fue incierto en el sexenio de Felipe Calderón.[1559]

El tema para otros sería debatir el proyecto de nación como una acción prioritaria para el surgimiento de un profundo reclamo social para transitar hacia la transformación de México, con propuestas renovadoras, objetivas y propositivas que enriquezcan la visión del país que queremos y los sentimientos de certidumbre y convicción que activan la movilización colectiva.[1560]

Reformar y rehabilitar al Estado es el propósito mayor de nuestro tiempo, precipitado ahora por los acontecimientos terribles de la desaparición de los normalistas de Iguala. La ilusión según la cual primero debieran producirse las reformas estructurales que necesita el país y luego la equidad, el reparto, el cambio institucional y el Estado Democrático de Derecho, se ha demostrado trágicamente falsa en estos días aciagos.[1561] No hay atajos ni alternativas, sean neoliberales o anarquistas: es desde el Estado, es desde la autoridad pública elegida por los mexicanos, desde las instituciones, donde se habrá de sostener una batalla crucial en dos frentes: atacar a la delincuencia criminal y simultáneamente, para reformar y poner al día las instituciones que deben perseguirlas.

La agenda pendiente de la *Reforma del Estado mexicano*, implica un conjunto de nuevas reformas estructurales pendientes, pero en particular, temas que no han sido abordados con la profundidad para realizar los cambios en la frontera de lo público y lo privado. En la nueva relación del Estado con la sociedad. En este proceso destaca *el nuevo rol de la administración pública* para consolidar los alcances de la*Reforma del Estado mexicano*.

### 8.2 Agenda pendiente de la Administración Pública en la Reforma del Estado

La *Reforma del Estado* se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo del Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo,

1559 Zamitiz Gamboa, Héctor. "Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM, 2010, p. 16.
1560 Gutiérrez Garza, Esthela. "Agradecimientos". En Gutiérrez Garza, Esthela (coord.). *Cambiar México con participación social*. México, Siglo XXI-Universidad Autónoma de Nuevo León-Senado de la República LXI Legislatura, 2011, p. 9.
1561 Instituto de Estudios para la Transición Democrática. *México: las ruinas del futuro*. México, 2014, pp. 2-3.

entró en la crisis hacia finales de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.[1562]

La *Reforma del Estado* como proceso histórico que ha transformado las fronteras de lo público y lo privado en México, ha tenido consecuencias en la *Administración Pública Federal,* no sólo en su estructura organizativa, sino que ha modificado las políticas, procesos y procedimientos de forma intencional y deliberada. Las transformaciones se han desarrollado a nivel central como en el nivel descentralizado o paraestatal. En este último, el sector de empresas públicas llegó a contar con 1,150 entidades paraestatales y en la actualidad no rebasan las 230. Procesos como la descentralización, la desreglamentación, la creación y desaparición y fusión de secretarías de Estado, muestran los alcances de los cambios en la *Administración Pública mexicana*.

La *Administración Pública* dentro del proceso de la *Reforma del Estado*, no logró colocarse en las prioridades para conformar una reforma administrativa permanente, dirigida y con alcances de largo plazo. Mientras que la liberalización económica fue forjando gradualmente una liberalización política marcada por una democratización del régimen, la pretendida modernización administrativa tuvo sólo algunos momentos relevantes –creación del servicio profesional de carrera– pero no una estrategia integral para adecuar el aparato gubernamental a los nuevos entornos complejos y a las crecientes demandas de una sociedad más participativa. La reforma administrativa sigue pendiente en la *Reforma del Estado mexicano.*

La reforma administrativa en México es una necesidad impostergable; ya que la Reforma del Estado con este déficit, pierde rumbo, orientación y perspectiva histórica. Si se reforma lo que produce y consume el país, también la forma de organizarse y llegar al poder, asimismo la manera de gobernarse, es necesario reformar a fondo la manera de administrar y servir a lo público. En primer lugar, es fundamental adaptar la reforma administrativa con la Reforma del Estado en el sentido más general, fortaleciendo las instituciones del sistema político democrático. Por ello, es un proceso revalorizar el papel de los

1562 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina.* CLAD, Caracas, 1998, p. 7.

políticos, esenciales para la reformulación del Estado. Obviamente esto debe estar acompañado de mayor rendición de cuentas y transparencia democrática.[1563] La reforma fiscal es otro aspecto clave para la *Administración Pública*.[1564]

Dentro de las consideraciones generales de las reformas administrativas contenidas en la *Reforma del Estado*, se pueden extraer algunas conclusiones relevantes.[1565] En primer lugar, se ha insistido que la *Nueva Gerencia Pública* no es en esencia una opción radicalmente distinta para analizar la administración pública ni, en todo caso, un corpus integrado de teorías y prácticas administrativas, sino que se trata de una recreación de los problemas gubernamentales a la luz de nuevas posibilidades sociales y tecnológicas propias de nuestro siglo. Un aspecto que debe tomarse en cuenta de la administración pública mexicana es que queda pendiente el fortalecimiento de sus funciones de mando y desempeño tanto institucional como el de sus funcionarios.

Un segundo señalamiento es que debe subrayarse el hecho de que las reformas administrativas ocurridas en México durante las útimas décadas no han sido, una expresión de la oleada internacional de reformas gerencialistas que predominaron en los años noventa del siglo XX. Por el contrario, las reformas en México estuvieron vinculadas a los procesos internos de liberalización económica y democratización política.

> Las reformas administrativas recientes han sido, en la mayoría de los casos, someros y limitados esfuerzos de reorganización interna que no han afectado la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público, ni tampoco han aumentado la autonomía de las agencias públicas o se han logrado introducir mecanismos de mercado en la Administración Pública en su conjunto.[1566]

Las reformas administrativas en México inspiradas en la *Nueva Gerencia Pública* no han sido estrategias premeditadas de innovación, tanto como resultado de decisiones incrementales y contigente, impulsadas por fuertes diversas de cambio. Todo lo contrario, la agenda de

1563 CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit., p. 20.
1564 Es preciso tener, al mismo tiempo, una estructura tributaria justa y que sea capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello sea una carga demasiado grande para la sociedad. La responsabilidad fiscal debe ser una orientación para el gobierno, de tal manera que no afecte negativamente la vida de las próximas generaciones.
1565 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 19-22.
1566 *Ibid*, p. 20.

investigación sobre el tema en México busca realzar el hecho de que las reformas gerencialistas ocurren en entornos internacionales más diversos y complejos de los que se contemplan en su conjunto limitados de casos anglosajones.

En México, la estrategia de los sucesios gobiernos fue poner en marcha políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando, se puede afirmar que transformaron de forma sustancial el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Éste abandono su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los ciudadanos.[1567]

La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En ese sentido, el objetivo más general de la *Administración Pública* es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y la desigualdad social. En dichas áreas sociales es donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas.[1568]

El reto de la administración pública actual en México no sólo es modernizar su estructura y sus estrategias, sino también en un plano más elemental, pero no por eso menos importante, paliar las insufiencias, los vicios y lagunas que se han arrastrado por décadas y que todavía están pendientes de resolverse.[1569] La agenda administrativa del futuro consiste, en yan o poner en marcha soluciones intempestivas y unívocas para los diversos retos del sector público en México, sino por el contrario, en producir soluciones a lo largo del tiempo a partir de una agenda estratégica y coherente de desarrollo administrativo, así como del consenso de actores fuera y dentro del sector público.

1567 *Ibid*, p. 22.
1568 *Ibíd.*, pp. 20-21.
1569 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 30.

### 8.3 Perfil de la administración pública en el siglo XXI

El perfil de la administración pública en el siglo XXI, debe transitar por un proceso de cambios profundos como son: de tradicional a moderna; de autocrática a democrática; de centralizada a descentralizada; de corrupta a honesta; de burocrática a eficiente; de sobrerregulada a desregulada; de cerrada a abierta; de privatizada a "necesaria"; como sistema de botín a servicio civil de carrera; de responsable a rendición de cuentas; de opaca a transparente; de ventanilla a gobierno electrónico; de clientelista a de calidad; y gerencial a ciudadana. Este es el nuevo rol que la administración pública contemporánea debe reformarse para lograr consolidar la *Reforma del Estado en México en el siglo XXI.*

#### 8.3.1 *De una Administración Pública tradicional a una moderna*

Uno de los principales retos de la *Administración Pública en México* es transitar de una administración tradicional y jerarquizada, a un aparato gubernamental moderno y adecuado a los nuevos escenarios mundiales de globalización, interdependencia y rápido avance tecnológico. Asimismo, en lo interno su actuación debe contribuir a contener y combatir la profunda desigualdad social en que viven un significativo sector de la población que sobrevive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, debido a que carecen de los mínimos de bienestar necesarios para una vida digna.

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, retos y demandas que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades del país, es preciso contar con una *Administración Pública moderna* que busque adaptarse a las cambiantes circunstancias de los principios fundamentales de convivencia nacional.[1570]

Durante la mayor parte del siglo XX, en México ha sido mínima la inestabilidad que suele acompañar la operación y reproducción de un sistema político basado en relaciones clientelares. De hecho, el rasgo más notable de la vida política a lo largo de la era posrevolucionaria ha sido precisamente su extraordinaria estabilidad. Esta estabilidad se ha fundado en la operación de

1570 Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". En Núñez Jiménez, Arturo (Coord.) *La Reforma del Estado.* Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco. INAP, 19 de julio de 1990, p. 8.

un conjunto de reglas formales e informales que han garantizado el reparto ordenado del acceso al uso discrecional de la autoridad del Estado.[1571] La *Administración Pública* ha gozado de este proceso de estabilidad institucional consolidando su papel como mecanismo tradicional de mandar y de servir.

La *Administración Pública tradicional* fue concebida dentro del régimen de partido hegemónico logrando cumplir varios roles a la vez: el establecimiento de un sistema de "botín" que otorgaba cargos a los vencedores; prepararía a las generaciones de políticos en los cargos de alto nivel con la característica de la movilidad multifuncional; el patrimonialismo como forma de corrupción y enriquecimiento de lo público sin contar con un efectivo sistema de control; procesos y procedimientos administrativos burocráticos, lentos y sobrerregulados; una *Administración Pública* basada en la lealtad más que en el mérito. Este perfil tradicional del aparato gubernamental comenzó a cambiar como producto de la crisis de 1982 y el inicio de la *Reforma del Estado mexicano*.

Mientras en el pasado se dio por sentado que la última palabra sobre el cambio o la permanencia, tanto del sistema político en México, como de la propia administración pública, correspondía al presidente de la República, en los años recientes actores como el Congreso, el Poder Judicial, la sociedad civil y otros nuevos aparecieron en escena y transformaron en grado y forma su participación política; esta modificación se ha dado mediante el uso de facultades previamente establecidas pero que no habían sido efectivamente asumidas, así como con la ampliación de nuevas potestades e instrumentos para fiscalizar, evaluar y regular la acción del Poder Ejecutivo y de la administración pública federal.[1572]

Así, los ámbitos de la *Reforma del Estado en México* trascienden a la *Administración* Pública y no se ciñen sólo a la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica. Hay claros indicadores de los espacios de la Reforma del Estado como modernización, que modifican elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustentaba aún la organización estatal; la extinción del partido dominante; la hipercentralización gubernamental y administrativa; el criterio de considerar a la *Administración Pública* como "sistema de botín".[1573]

1571 Heredia, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE, 2002, p. 181.
1572 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 25-26.
1573 Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". En Núñez Jiménez, Arturo (Coord.) *La Reforma del Estado, op. cit.*, pp. 18-19.

La *Reforma del Estado* en el siglo XXI debe pugnar por la supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleomanía, que han llenado a la *Administración Pública* de improvisación, amateurismo, y confusión. Resulta deseable la consolidación del servicio civil de carrera, como un elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno aparato gubernamental, en los tres niveles de gobierno. Este cambio permitiría suprimir los modos antiguos de ejercer la *Administración Pública*, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.[1574]

### 8.3.2 *De una Administración Pública jerárquica a una democrática*

Un segundo perfil de la *Administración Pública mexicana* en el siglo XXI, dentro de la reforma administrativa que debe prevalecer como parte de la *Reforma del Estado*, es una orientación fundamental cada vez más de abrir los canales de su democratización administrativa para atacar la jerarquización administrativa como forma de control y sistema cerrado.

La *Administración Pública* no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas sometidas a la jurisdicción de las autoridades administrativas. Por ello, la *Administración Pública* debe establecer instrumentos de participación ciudadana que permitan incidir en las políticas públicas para democratizar la función pública.

Al respecto, en 1858 Theodore Parker concibió a la democracia como "(...) el gobierno directo y autónomo que sobre el pueblo, se ejerce por el pueblo y para todo el pueblo".[1575] En ese sentido, una *Administración Pública* será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, se les beneficie. En pocas ocasiones se ha propuesto, y menos se ha llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debido a que la democracia es representativa y la administración pública queda supeditada a los poderes federal, estatal y a los ayuntamientos.[1576]

1574 *Ibíd.*, p. 20.

1575 Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la Administración Pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1994, p. 102.

1576 *Ibíd.*, p. 103. La democracia es nuestro país está considerada "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo". Constitucionalmente, como también ya se expresó, "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo po-

El servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no viven como las personas a quienes se presumen sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente con los demás habitantes del país, es decir, para convertirse en verdaderos servidores públicos.[1577] Un aspecto que contribuiría a este propósito, sería destacar la ampliación del proceso de democratización y rendición de cuentas de la gestión pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo.[1578]

La demoratización del sistema político también afectó a la administración pública al presionar para que el desempeño de la provisión de bienes y servicios mejorara y fuera transparente. Se ha argumentado que fueron estos nuevos intereses y lenguajes públicos los que estuvieron detrás de los esfuerzos recientes para lograr reformas dentro de la administración pública federal. Por ello, la apertura democrática ha transformado los alcances y oportunidades del poder ejecutivo y del aparato de la administración pública con el resto del sistema político de una manera pocas veces vista en la historia contemporánea de México.[1579]

En el caso de que los servidores públicos se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la Administración Pública y la calidad de vida de los habitantes del país. Chanes (1994), señala que en "teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están subordinados al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideran objeto y no titulares, beneficiarios, de la acción pública".[1580]

der público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores".

1577 Los políticos pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación se encuentran alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella.

1578 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit*., p. 8.

1579 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit*., pp. 46-47.

1580 Chanes Nieto, José. *"La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la Administración Pública en México", op. cit*., p. 105.

La noción de democracia administrativa no tiene carta de naturalización. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos, como contraprestación del pago de impuestos públicos que realizan. Sin embargo, existe un movimiento encaminado a democratizar a la *Administración Pública*, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que en su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aun en el ámbito del municipio, donde tiene mayor viabilidad, la autoadministración no ha triunfado.

> Hasta el presente estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar (...). Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.[1581]

> Al ciudadano corresponde darle vida y contenido a la democracia. Para que decida y vigile a la Administración Pública, deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática (...) debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano".[1582] El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental en el marco de la *Reforma del Estado*. La *Administración Pública* es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas

1581 *Ibíd.* p. 106. La democracia representativa tiene una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna en su ejecución y fundamentalmente, en sus beneficios.

1582 *Ibíd.*, p. 110. "La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio."

enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente, la autoridad pública es el gobierno, pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera porque sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.[1583]

Chanes (1994) supone que los derechos humanos administrativos, para propiciar la democracia administrativa, podrían considerarse para todos los ciudadanos a partir de los derechos que se encuentran en el *Cuadro 8.2*:

**Cuadro No. 8.2 | Derechos administrativos de los ciudadanos**

| | Contenido |
|---|---|
| 1. | A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo. |
| 2. | A la conservación de los atributos del servicio público, en los casos que estén concesionados o privatizados. |
| 3. | A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa. |
| 4. | Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlos. |
| 5. | Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil. |
| 6. | A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales. |
| 7. | A la precisión de los principios para la interpretación de la Ley en materia administrativa. |
| 8. | A una defensa adecuada frente a la administración y a un acceso fácil a ella, incluyendo al sector paraestatal. |
| 9. | A disponer de condiciones mínimas de consideración en las áreas de atención al público. |
| 10. | A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios. |
| 11. | A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. Muchos por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitados para defenderse o beneficiarse del quehacer político. |
| 12. | A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como supervisar su cumplimiento, particularmente los de carácter urbano, condicionantes de sus formas de vida en todos los sentidos. |
| 13. | Al referéndum y a la iniciativa popular administrativa. |
| 14. | A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas. |
| 15. | A participar en la evaluación del quehacer administrativo. |

1583 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*. México, Miguel Porrúa, 1995, pp. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis F. Aguilar.

| | |
|---|---|
| 16. | A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos. |
| 17. | A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos. |
| 18. | A la veracidad de las estadísticas, documentos e informaciones oficiales. |
| 19. | A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social. |
| 20. | A que el silencio de la administración favorezca, mediante la sustitución de la negativa ficta, protectora de la iniciativa administrativa, por la afirmativa ficta impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos. |
| 21. | Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración. |
| 22. | A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna. |
| 23. | A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguarda en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia, inoportunidad o desconsideración y proponiendo modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales. |

Fuente: José, Chanes Nieto, *op. cit.*

Una propuesta para ampliar la participación ciudadana en la *Administración Pública* sería multiplicar los consejos en los ámbitos municipal, estatal y nacional. Estos consejos darían cabida a los líderes sociales representativos y al pensamiento de expertos de la sociedad. También es indispensable apoyar a organizaciones de voluntarios, no lucrativas, que están en condiciones de hacerse cargo de una gran variedad de funciones públicas, especialmente las de bienestar social. De tal manera, la *Administración Pública* debería regular, seleccionar, contratar, supervisar y evaluar las actividades de los grupos o comunidades que se hagan cargo de administrar programas sociales, así como reservarse el derecho de auditar a aquellas que hayan recibido recursos públicos.[1584]

Ante el vacío dejado por el *Estado de Bienestar* diezmado –opina Omar Guerrero (1995)– debido al fracaso de sus programas, países como el nuestro se encaminan a diseñar un nuevo proyecto de Estado que, con base en las condiciones estructurales del país, demandará la reorganización cabal de la *Administración Pública*; las fronteras entre el Estado y la sociedad deberán caracterizarse por la desburocratización del gobierno y por una participación organizada más vigorosa de la sociedad civil.[1585] La democratización administrativa es un instrumento para mejorar la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

1584 *Ibídem.*
1585 *Ibíd.*, p. 41.

La democratización administrativa es la opción para buscar la participación de los habitantes del lugar, a los prestadores del servicio y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios que se definan como estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Existen servicios públicos que son insumos de otros servicios públicos, por lo que deben asumir un carácter prioritario y ser asumidos por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo, sea pública, civil y privada.

La democratización administrativa implica que la *Administración Pública* debe otorgar mayor peso y atención a las opiniones de los ciudadanos. La ciudadanía debe tener la certeza de que sus quejas y denuncias han sido atendidas y debe conocer el seguimiento que se da a las mismas. Para ello es indispensable que la *Administración Pública* propicie la instauración de un marco jurídico para encauzar dicha participación, así como los mecanismos que permitan incorporar sus resultados en sus políticas, estrategias y acciones.[1586]

La participación ciudadana requiere de la apertura de foros de contacto con la *Administración Pública*, que permita el acceso de sugerencias o planteamientos sobre diversos temas de interés público, ya sea que toquen grandes problemas nacionales o hagan referencia a situaciones particulares. Por ello, la acción de la *Administración Pública* deberá incluir, tanto la recepción de las sugerencias o planteamientos, así como la difusión de la solución o la medida que derive de la demanda concreta de la ciudadanía.[1587]

La búsqueda de una *Administración Pública* democrática implica por lo menos tres aspectos esenciales: en primer lugar, es necesario reconceptualizar a la *Administración Pública* de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no al servicio de los gobernantes; en segundo lugar, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos, que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos sociales; y en tercer lugar, deberá emprenderse un cambio cultural que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales de mandos medios y superiores para derramar en cascada esta nueva concepción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana.[1588]

1586 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 43. Opinión de María Emilia Jeannetti.

1587 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio e*et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*.., p. 46. Opinión de Ernesto Millán Escalante.

1588 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio*et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la*

Algunos autores han argumentado que la posibilidad de modernizar a la administración pública estuvo mediada por la dificultad de emprender reformas estructurales, más amplias en un contexto democrático más plural y a veces, dividido. El proceso de cambio político en México es de especial trascendencia para la reforma administrativa: la amplación en la vida democrática, así sea en la arena electoral, ha derivado en la creación de nueas expectativas por parte de los ciudadanos y también en la actuación equitativa, responsable y transparente de la *Administración Pública*.[1589]

La *Reforma del Estado* en el contexto de una reforma administrativa debe pugnar cada vez más, por una mayor participación efectiva de la ciudadanía, que permita una democracia administrativa en los asuntos de gobierno. Es decir, el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario. Establecer canales de comunicación entre la Administración Pública y los ciudadanos, permitiría mejorar el conocimiento de los ciudadanos en lo que hace, realiza y produce el aparato gubernamental. Para abrir la caja negra en que se ha convertido la *Administración Pública* hay que empezar por su democratización administrativa.

### 8.3.3 *De una Administración Pública centralizada a una descentralizada*

El tercer perfil de la *Administración Pública mexicana* en el presente siglo tiene que ver con la forma de centralización que impide que los otros niveles de gobierno tengan mayor poder de decisión y de recursos. El reto para la *Administración Pública* es cambiar su excesiva centralización, para proporcionar su proceso gradual de descentralización, lo que permitiría devolver a los gobiernos estatales y municipales, facultades, atribuciones y responsabilidades administrativas que fortalezcan su presencia como interlocutores legítimos de las demandas de la sociedad.

El modelo centralizador se instaló en tres niveles. El primero se dio a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y vertical, con poca autonomía para los órganos gestores, en particular en el extremo del sistema. La segunda forma centralizadora se dio en el plano intergubernamental, con una fragilidad del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central. Y la tercera, la parcialidad centralista estuvo presente en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca

*sociedad, op. cit.*., p. 50. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.
1589 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 27.

participación de la sociedad en la generalización de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación.[1590]

Lo excepcional del caso mexicano está en que el Poder Ejecutivo en México ha logrado anular la acción de las instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo se anulaba también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que puede denominarse hiperpresidencialismo. La variable que explica al hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónico que han permitido al Ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento.[1591] El presidencialismo mexicano encuentra sus bases político-institucionales de poder en un conjunto de arreglos institucionales que establecieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder.

La existencia de normas constitucionales que enumeran los poderes y las responsabilidades de las unidades de gobierno no conlleva la capacidad para que las normas se materialicen en la práctica, para que se ejerzan su mandato. Ni la legislatura ni los sistemas electoral y de partidos han sido capaces de reunir el poder suficiente para llevar a cabo las tareas que constitucionalmente tienen adscritas. Ni el Congreso puede considerarse una unidad soberana e independiente frente al Ejecutivo, ni los sistemas electoral y de partidos han podido transformar la elección popular en una práctica políticamente significativa. El *hiperpresidencialismo* se caracteriza por la exitosa penetración por parte del Ejecutivo en las instituciones que se establecieron con el propósito de contrarrestar su poder.[1592]

La ausencia de centros de poder capaces de contrabalancear al Ejecutivo define al *hiperpresidencialismo* mexicano. El poder del presidente ha podido ser desplegado de manera exacerbada no sólo ni preponderantemente por las importantes facultades con que ha sido dotado el Ejecutivo, sino por la ausencia de fuerzas independientes en las instituciones constitucionales establecidas. Al intervenir en las instituciones, la presidencia estableció el camino para su absoluto patrimonio. Se convirtió en el centro de todas las redes de poder y se encumbró a la cima

1590 CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit., p. 6.
1591 Amparo Casar, María. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-FCE, 2002, p. 42.
1592 *Ibíd.*, p. 63.

de la jerarquía política. La mayor parte de las veces su penetración se logró con medios pacíficos y legales, lo que dio al régimen mexicano las características peculiares que impiden clasificarlo como democrático o como autoritario en sus formas clásicas. En suma, es un gobierno en el que se anuló la doble división de poderes establecida en la Constitución: la separación entre las tres ramas de gobierno y la división entre la Federación y los poderes locales.[1593]

Una forma de comprender la progresiva descentralización del gasto público y el personal administrativo durante las últimas décadas, ha sido en su asociación con la competencia electoral, en los tres ámbitos de gobierno, y las consecuentes vigilancia y supervisión de los partidos políticos de oposición sobre la operación de la administración pública sobre todo en lo que se refiere a la arena del poder legislativo.[1594]

La descentralización administrativa se plantea en este contexto, como un tema consustancial a la *Reforma del Estado*. La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos de la sociedad plural con los gobiernos, aspecto esencial en México frente al deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobierno, en particular en la Administración Pública.[1595]

Sin embargo, la descentralización se revela como un propósito complejo de realizar y encuentra fuertes oposiciones en algunos servidores públicos. Las grandes burocracias centrales, frecuentemente autoritarias se enfrentan a las medidas descentralizadas porque no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, debido a que temen perder determinado poder y empleos; los intereses creados alrededor de una administración centralizada también tratan de evitar dichas medidas y el temor a la asunción de mayores responsabilidades crea reticencia en los gobiernos y las administraciones de las entidades federativas o regiones.

La *Administración Pública* descentralizada pretendería ser de calidad, más comprometida y comunicada, cercanamente informada a las necesidades sociales, abiertas a la participación y sensibles a los requerimientos ciudadanos, así como solidaria de la sociedad, lo que permite asegurar el mejoramiento de la función pública de las entidades federativas y los municipios.

1593 *Ibíd.*, p. 75.
1594 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 48.
1595 Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". En *La Reforma del Estado.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 131.

La descentralización es eludida al suponerse que con ella necesariamente habrá ruptura o fragmentación de la unidad y porque daría lugar a actitudes abusivas de autonomía. De esta manera, si a la centralización política se suma una concentración económica, cultural, demográfica y administrativa, como es el caso mexicano, las oposiciones al cambio resultan frecuentemente casi insuperables.[1596]

La *Administración Pública* descentralizada no tendría que multiplicar casi indefinidamente delegaciones y oficinas en el ámbito de cada Estado; sus atribuciones en relación con las grandes tareas nacionales hacen inconveniente la dispersión de la Administración Pública en tareas que bien pueden ser realizadas por los gobiernos locales. Por otra parte, la proliferación de funcionarios federales resta importancia y responsabilidades a las autoridades regionales, propiciando pérdida de confianza, legitimización y credibilidad. Al mismo tiempo, la descentralización administrativa permitiría la elevación de las condiciones de trabajo de los servidores públicos locales y la mejor selección de personal posible, al lado de estructuras administrativas que en el ámbito regional es más fácil aligerar o flexibilizar, producirían prontamente mejores resultados y, por consiguiente, apoyos a las autoridades locales y para el propio gobierno federal.

La *Administración Pública* descentralizada debería impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, a partir de una profunda una nueva conceptualización. El municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la *Administración Pública*. "El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconceptualización de la Administración Pública (...)".[1597]

En esa medida es impostergable, una efectiva descentralización de competencias, poderes, funciones y recursos, en los gobiernos de las entidades federativas; pero no es menos impostergable desarrollar en estos gobiernos la necesaria capacidad gerencial que permita un desempeño satisfactorio. En esta tarea debe encontrarse la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de frente a las desigualdades en equipamiento y en calidad profesional, actualización gerencial, habilidades, motivación del personal público, directivo y operativo.

1596 *Ibídem*. La descentralización, en su más pura esencia, activa las reservas de libertad, creatividad, iniciativa y vitalidad que existen en las comunidades de las diversas regiones del país y puede constituirse en un detonante de un nuevo tipo de crecimiento y mejoría generalizados.

1597 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al., op. cit.*, pp. 101-102. Opinión de Omar Guerrero.

Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino a la modernización del Estado. Es necesario asegurarse las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente.[1598]

En suma, una respuesta positiva al fortalecimiento estatal y municipal consistiría en la simplificación de relaciones intergubernamentales, pero que sería resultado de una adecuada redistribución de competencia entre los gobiernos federal, estatal y municipal. A mayor cantidad de competencias retornadas a los estados y municipios, menores relaciones necesarias entre ellos, entre sí, y con el gobierno federal.[1599] Una *Administración Pública* democratizada y descentralizada, son atributos modernos del aparato gubernamental mexicano.

### 8.3.4 *De una Administración Pública corrupta a una honesta*

El cuarto perfil que debe asumir la *Administración Pública* es pasar de ser percibida como corrupta a convertirse con integridad pública y honesta. Se trata de uno de los temas más recurrentes que hace alusión a la *Administración Pública* es el relativo a la transparencia del uso de los recursos públicos y a su exceso: la corrupción. La reforma administrativa buscaría combatir la corrupción para mejorar el uso del gasto público y su adecuado ejercicio, en un contexto de estrechez de recursos públicos, en el que se encuentre el proceso de *Reforma del Estado*.

Kliksberg ha señalado que la eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, la situación social y avanzar en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas. Teniendo peso significativo en países subdesarrollados, no es exclusivo de los mismos como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentar frontalmente o a perder su credibilidad (caso

1598 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina, op. cit.*, p. 14.
1599 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit.*, p. 102. Opinión de Aguilar Villanueva, Luis F.

Italia), o bien a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).[1600]

En principio, la corrupción no es un problema exclusivo de la *Administración Pública*, ni de México. La aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción. Por lo tanto, deben tomarse las medidas adecuadas para propiciar que las autoridades sean responsables de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos, fomentar que éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos.[1601]

De antiguo, la corrupción es un tema sensible en la percepción ciudadana mexicana.[1602] Se le atribuye la mayoría de los males del Estado, el gobierno y la *Administración Pública*. Una de las razones predilectas para justificar el bajo nivel de desarrollo del país. Hay quienes la consideran como un mal endémico de la burocracia. La corrupción es percibida como la causa de todos los males en el sector público, aunque no lo sea, se trata de uno de los problemas más negativos percibidos por la sociedad, pero al mismo tiempo de los menos estudiados.

El análisis del control interno y externo a lo largo de más de cinco siglos, primero en la *Nueva España*, y segundo en México como nación independiente, muestran que se trata de un proceso histórico, político, técnico y legal. Pero en general, puede afirmarse que los regímenes en turno –conservador, liberal, partido hegemónico o de alternancia política– no lograron detenerlo, acabarlo o al menos controlarlo. La corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en corrupción administrativa sistemática, en algunos periodos históricos en *hipercorrupción* y en otros, en una *cleptocracia*.

En el *México Independiente* se realiza un cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla o de los nativos de la nueva nación. Los españoles nacidos en estas tierras ejercerán el mando del gobierno, pero también para corromper y enriquecerse ilícitamente. En la fase de construcción del *nuevo Estado mexicano*, una variedad de documentos fundacionales de control interno –*Constitución de 1824*, *Ley Penal para los Empleados de Hacienda* (1853),

1600 Kliksberg, Bernardo. (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, 1994, p. 30.
1601 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 86. Opinión de Aguilar Villanueva, Luis F.
1602 Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México*. México, IAPEM, 2013, pp. 29-38. Para un mayor análisis de la corrupción administrativa puede revisarse esta obra.

*Constitución de 1857* entre otros– sólo establecen de forma declarativa y enunciativa el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Lo mismo sucede en materia de control externo, con la creación de la *Contaduría Mayor de Hacienda* y su transformación en el *Tribunal de Cuentas* (1838), que no logra combatir a la corrupción administrativa prevaleciente en un periodo de inestabilidad e incertidumbre política.

En el *periodo de Reforma*, se inicia el primer periodo de moralización de la *Administración Pública mexicana* en el siglo XIX con la expedición de la *Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios* (1870) –primera ley específica de responsabilidad de servidores públicos– así como las sanciones penales establecidas en el *Código Penal* (1872). No hay cambios en el control externo o parlamentario en ese momento. Pero de haberse contado con una estabilidad política y económica, es posible que los resultados de combate a la corrupción administrativa hubieran sido mayores y más efectivos.

Por su parte, es en el periodo del *Porfiriato* que se logra el mayor desarrollo del control interno y externo durante el siglo XIX e inicios del XX. En el control interno la expedición de la *Ley Reglamentaria* de Artículos 104 y 105 de la Constitución (1857), la segunda de su tipo. Mientras que en control externo el avance es significativo, debido a que se publica en dos ocasiones la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* (1896) y (1904), así como el *Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda* (1904). No obstante, este avance en el establecimiento de las instituciones para controlar la corrupción administrativa mediante un sistema de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, las élites gobernantes recibieron beneficios y prebendas que aumentaron su riqueza.

En el siglo XX, después de concluida la *Revolución Mexicana* el ascenso del caudillismo estableció la corrupción administrativa correspondiente a los militares. Bajo el *presidencialismo* la corrupción administrativa quedó en manos de los civiles, ya que los militares ya habían tenido su oportunidad histórica. También destaca la formación de un régimen de partido hegemónico o de Estado que por los resultados, nunca enfrentó a la corrupción administrativa, por el contrario era percibida como parte del "sistema de botín" del gobernante en turno.

Para combatir la corrupción, deben ampliarse y mejorarse los sistemas de auditoría interna y externa respecto del ejercicio de los funcionarios e instituciones, además, debe promoverse la profesionalización de los servidores públicos. Esto implica la revisión y perfeccionamiento de los mecanismos de selección de personal, la capacitación permanente de los funcionarios, mayor

énfasis en la evaluación de su desempeño, más que en el control o el apego a las reglas y un mejor esquema de estímulos e incentivos.

En ese sentido, sería fundamental crear un nuevo sistema de incentivos en la *Administración Pública*, en la que cada funcionario esté preocupado por el desempeño profesional y la calidad de su trabajo, para que éste sea el único criterio válido para el ascenso. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su "camarilla" o grupo político, que por desempeñar adecuadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción.[1603]

En nuestro país, esto se debe a que el servidor público no ingresa por mérito, ni permanece en el servicio público por mérito, debido a que no existen mecanismos que valoren las cualidades de incorporación de aspirantes ni su desempeño en el ejercicio del cargo. Se ingresa y se permanece por confianza y faltando ésta, se egresa con la misma facilidad. Para ello, sería necesaria además la creación de la carrera administrativa, que favorecería la supresión del clientelismo.[1604]

Al respecto, existen tres elementos que pueden ser útiles como parte de la eliminación de la corrupción en la *Administración Pública*: el primero, es que se requiere prestigiar la carrera pública, es decir, hay que crear una meritocracia, que el funcionario público tenga seguridad en su empleo y una remuneración adecuada, una posición y un reconocimiento. El segundo se refiere a la corrupción, éste es un problema tan complejo y arraigado que deberá penalizarse a ambas partes, tanto al que recibe como al que da.[1605] El tercero, es que los controles internos y externos que son de tipo preventivo, se conviertan en tipo sancionatorio, de tal manera que sean castigados con sanciones ejemplares al tipo de delito que cometan.

1603 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 87. Opinión de Enrique Cabrero.
1604 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit* Ibídem. Opinión de Omar Guerrero.
1605 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*, p. 92. Opinión de Juan Gallardo Thurlow.

### 8.3.5 *De una Administración Pública burocrática a una eficiente*

Un quinto aspecto a considerar dentro de la *Administración Pública mexicana* es su concepción tradicional de burocrática para constituirse en aparato gubernamental eficiente. Una vez rebasado el debate en torno al tamaño del Estado y realizado el proceso de su redimensionamiento, ahora se concentra su acción en las funciones públicas esenciales. Sin embargo, es necesario mejorar el desempeño de las organizaciones que se hacen cargo de estas funciones. "Hay que pasar de la *Reforma del Estado* a la reforma administrativa".[1606]

Algunas dependencias públicas aún no han logrado superar la centralización excesiva e improductiva, el letargo de las decisiones, la obsolescencia tecnológica y el burocratismo que inhibe las energías privadas y sociales, y desmotivan al personal del sector público. Algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia de las dependencias gubernamentales son:[1607]

> *El establecimiento de un servicio civil de carrera* fortalecido e integral que promueve cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública. El servicio deberá contar con una normatividad clara que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios con base en el mérito. Debe realizarse en los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– con una revisión del servicio profesional de carrera y las medidas necesarias para su fortalecimiento y continuidad en la Administración Pública, y
>
> *La introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadoras y más productivas* como: a) esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido del logro y realización, así como en la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) descentralización interna de funciones; c) un esquema de funcionamiento más basado en misiones y resultados que en controles, así como formas de organización menos jerárquicas y rígidas; d) una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas; y e) el establecimiento de sistemas de auditoría interna y externa que tengan una conducción administrativa flexible y basada en el logro de metas.

1606 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio e*et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*, p. 80. Opinión de Aguilar Villanueva, Luis F.
1607 *Ibídem.*

Omar Guerrero (1995) señalaba que las deficiencias de la *Administración Pública* son sabidas, de antiguo, como fuentes de problemas públicos. Pero es en el análisis de implementación que ha puesto claro que las organizaciones de la Administración Pública suelen obstruir el proceso de política, en lugar de hacerlo fluir, si las relaciones de autoridad no están debidamente configuradas. Es la autoridad la que determina el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido.[1608]

En la medida en que el tiempo y los recursos se hacen menos abundantes, el desperdicio, las dilataciones e interrupciones, y las deficiencias en general, se hacen intolerables para pueblos demandantes de calidad en los servicios y los bienes públicos. Existe un desafío de capacidad del desempeño de los servidores públicos de la *Administración Pública*.

En este orden de ideas, con el propósito de erradicar las deficiencias en la *Administración Pública* y lograr su modernización será necesario, entre otras cosas: establecer una mayor interrelación entre los distintos niveles de gobierno; sistematizar los procesos administrativos y de información; capacitar a los servidores públicos; alentar el establecimiento del servicio civil de carrera y llevar a cabo una profunda desregulación: a menos trámites menor burocracia.1609

Además del fortalecimiento del servicio profesional de carrera, se requeriría un estudio sobre los horarios y jornadas laborales; incrementar las posibilidades de educación y entrenamiento constante para el trabajo; mejorar salarios y prestaciones; lograr una dotación precisa, suficiente y adecuada de insumos de trabajo; evitar la utilización de los recursos públicos para fines personales; perfeccionar los procedimientos escuchando a los interesados y/o afectados; y otorgar premios a la innovación de los empleados públicos para mejorar la gestión gubernamental.[1610]

### 8.3.6 *De una Administración Pública sobrerregulada a una desregulada y simplificada*

Otro de los retos a los que se enfrenta la *Administración Pública* dentro del contexto de la *Reforma del Estado* es el que se refiere a la excesiva regulación y reglamentación de los asuntos

1608 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 81. Opinión de Omar Guerrero.
1609 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., pp. 82-83. Opinión de Alfredo del Mazo.
1610 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 85. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

gubernamentales. El buscar una adecuada regulación en ámbitos que lo requieran y una simplificación administrativa razonable –también ha sido llamada "tala regulatoria"– puede contribuir a propiciar un nuevo rol de la administrativa pública mexicana.

El efecto más relevante de la sobrerregulación es la creciente dificultad que los ciudadanos y los operadores jurídicos enfrentan para conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente. Esto ocasiona costos de transacción que inhiben la actividad económica; generan altos costos en la producción de bienes y servicios; y pueden crear beneficios concentrados e injustificados económicamente.

La desregulación ha iniciado una nueva política de gobierno que favorece la fluidez de las relaciones económicas, de cuya experiencia se pueden obtener beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Los resultados de esta experiencia surgirían alrededor del fortalecimiento del *Estado de Derecho* y podría ser la desburocratización, la depuración legal y la re-concepción de la evaluación. La desregulación puede transparentar dichas relaciones, haciendo saber a cada cual su derecho de manera sencilla y clara, facilitar la necesaria instancia de apelación que permita conocer el procedimiento de evaluación aplicado y las reglas acordadas al efecto.[1611]

A su vez, la simplificación administrativa tiene que ver con eliminar trámites y desperdicios de recursos administrativos (humanos, financieros y físicos). Un Estado que pretenda mantener las finanzas sanas debe adoptar medidas de privatización de empresas públicas, concesión y delegación de servicios públicos, descentralización de atribuciones y decisiones a los otros órdenes de gobierno, revitalización del mercado y gasto social focalizado. Todas estas medidas implican la simplificación administrativa, que busca reducir la cantidad de recursos que se destinan a atender demasiadas funciones, así como reducir la cantidad de normas y reglas que los agentes económicos deben seguir para interactuar en el mercado.[1612]

La *Administración Pública* requiere de una simplificación administrativa como tarea sistemática y permanente, que debe contener por lo menos tres condiciones: 1) un diagnóstico actualizado de los trámites que debe cumplir un ciudadano o una empresa, para el logro

1611 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*, pp. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

1612 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 58. Opinión de Aguilar Villanueva, Luis F.

de sus diferentes objetivos; 2) un programa de metas y alcances de simplificación administrativa, debidamente concertada con las organizaciones de la sociedad civil involucradas; y 3) una capacitación continua de los servidores públicos en las técnicas más avanzadas de simplificación administrativas, como son: la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia y el análisis de tiempos y colas.[1613]

En la medida que la *Administración Pública* logre institucionalizar la desregulación y la simplificación administrativa en las administraciones federales, estatales y municipales, estas políticas se convertirán en una tarea permanente de la gestión pública, que permita hacer más accesible los bienes y servicios a la ciudadanía. La desregulación contribuye a disminuir el número de disposiciones regulatorias, por marcos generales en los que se pueden concentrar en un solo instrumento la mayoría de las disposiciones en la materia.

### 8.3.7 *De una Administración Pública cerrada a una abierta* (open)

La *Administración Pública* tradicional mexicana fue concebida por servidores públicos como un sistema cerrado, con controles internos, que funcionaba en la opacidad y que no requería de vías de comunicación con los ciudadanos. Todo contacto con el exterior era percibido como perturbador de los procesos internos del aparato gubernamental. La caja negra del gobierno –forma de procesar los insumos en productos– era un asunto exclusivamente de burócratas y no de ciudadanos. La globalización de la economía mexicana expresa y concluye un proceso de apertura comercial cuyo objetivo es reactivar el crecimiento, generar empleos, mejorar ingresos y ampliar las oportunidades. La firma del *Tratado de Libre Comercio* (TLC) y los demás acuerdos de libre comercio dieron nuevas tareas y orientación al gobierno y a su *Administración Pública*.

La *Administración Pública* deberá regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios para simplificar los procesos de toma de decisiones y reducir los costos de transacción administrativos y financieros. Además, la *Administración Pública* tendrá que ser impecablemente legal, rápida, eficaz y eficiente en la gestión y prestación de los servicios públicos, con el fin de hacerlos competitivos internacionalmente en calidad y costos de

1613 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit.*, p. 102. Opinión de Alfredo del Mazo.

producción. Por último, surgirá un estilo de *Administración Pública internacional* que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales) incluirá la consulta multinacional y la cooperación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la *Administración Pública*.[1614]

Uno de los retos de la *Administración Pública* será la formación para el servicio público a nivel global. Entre los imperativos de mayor peso que se deben consignar al respecto destaca la igualación de calidades con los servidores públicos de los países socios y, por consiguiente, el necesario establecimiento de un programa de formación profesional para el servicio público acorde con los nuevos tiempos.[1615]

Tanto Canadá como los Estados Unidos basan sus servicios en la carrera administrativa y cuentan con escuelas de formación profesional para el servicio público que surtirán un "efecto de demostración" en México. Marcan un inicio que implicará que las secretarías como la de *Economía*, *Relaciones Exteriores*, *Hacienda y Crédito Público*, y *Gobernación* entre otras, que se vinculan con el exterior, directa e indirectamente, deben comenzar a redefinir el objetivo y papel de sus organizaciones de cara al extranjero. Otro tanto se puede decir de algunos organismos descentralizados y empresas públicas que realizan transacciones con el exterior.

Por tanto, resulta evidente el vacío provocado por la inexistencia de un centro de investigaciones en *Administración Pública*, el cual, entre otros deberes, pudiera comenzar a realizar estudios prospectivos sobre la reforma del gobierno en los ramos administrativos, político y económico, así como estudios de administración comparada para proponer estrategias administrativas a seguir. Además, dicha institución podría contribuir a diseñar la estructura deseable del empleo público, la currícula requerida por los profesionales en *Administración Pública* y otros asuntos de relevancia.

La apertura comercial también nos brinda la posibilidad de aprender de las administraciones de nuestros socios comerciales, en términos de filosofía, ética, respecto a la ley, distinción de lo público y lo privado, capacitación, tecnología administrativa, posibilidad del público de demandar y ser atendido, respecto a las entidades federativas y la distribución de recursos a las

1614 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 114. Opinión de Aguilar Villanueva, Luis F.

1615 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*, p. 115. Opinión de Omar Guerrero.

mismas.[1616] El estudio de la *Administración Pública* comparada con nuestros socios comerciales y con otras naciones, permitirían adaptar nuevos esquemas administrativos a los procesos y estructuras administrativas nacionales.

### 8.3.8 *De una Administración Pública privatizada a una necesaria*

La *Reforma del Estado*, tal como se ha intentado definirla, implica una polémica en torno a la privatización de la *Administración Pública*, en lugar de plantear el aparato gubernamental necesario para afrontar los nuevos retos en un contexto cambiante y dinámico en el escenario mundial. Asociada al proceso de modernización administrativa, entendida como adelgazamiento del gobierno, una parte esencial es la tendencia a la privatización del servicio público.

La bonanza de la privatización supone un deterioro de la *Administración Pública* y en realidad esto no sucede. No pueden dejar de aceptarse algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como un chivo expiatorio de los fracasos del moderno Estado capitalista, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención a la crítica a la *Administración Pública*, la cual ha sido sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustenten las acusaciones.1617 Como lo advertido por un especialista, "(...) en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental de la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de la privatización, el gobierno debe describirse como un Estado 'fáustico', un verdadero horror que debe combatirse".[1618]

Una privatización en gran escala puede significar una declaración pública de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado moderno gobierno interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que les precedieron durante el *medioevo*. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, racionalmente aquilatada

1616 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad, op. cit*., p. 120. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.
1617 Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública". En *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. España, INAP, vol. 57, No. 1, marzo de 1990, p. 240.
1618 Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas". En *Empresa Pública*, México, vol. 2, No. 1, julio, 1986, p. 85.

y desenvuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación permanente en la educación pública, la salud y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más desfavorecidos.[1619]

En realidad, buena dosis de la doctrina privatizadora es retórica y mitológica, y el secreto de su éxito ha consistido en introducirse en los valores socialmente compartidos de los países donde se ha implantado. Naturalmente, la visualización del servidor público se ha deteriorado y él mismo ha sufrido un resentimiento de auto denigración. La fuerza del torbellino privatizador es tal, que la frecuente acusación sobre la influencia del gobierno en la sociedad, como causa de la privatización, no siempre es aplicable.

En este orden de ideas, la privatización, la liberalización y la desregulación puede traer consigo beneficios, ahí donde la *Administración Pública* ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes, sería una tarea indispensable para validar y legitimar la privatización. Sin embargo, el *Estado* no debe dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame; y mucho menos, que los deberes públicos, inherentes al gobierno sean delegados en instituciones privadas, como en el pasado.[1620]

Si se tuviera que escoger entre un ente-estatización y una sobreprivatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, ya que la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial, al igual que el mercado que es injusto por naturaleza. La privatización tiende a fortalecer la sociedad mercantil, no a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada.[1621]

Oszlak (1993) señala que después de la *Reforma del Estado* deberá continuar existiendo un *Estado* cuyas características serán, sin duda, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las del pasado. Para que ese Estado sobreviva y esté en condiciones de continuar desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, será necesario que el propio proceso de transformación

1619 Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990, pp. 162-163. "Cuando la privatización es selectiva, la magnitud del mercado de capitales puede tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedece a programas de gran escala la situación suele ser muy diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores".
1620 Guerrero, Omar. *"Privatización de la Administración Pública", op. cit.*, p. 241.
1621 *Ibídem.*

este inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquel.[1622] La opción sería no un Estado contra la sociedad civil, sino un Estado con más sociedad civil.[1623]

En lugar de un *Estado burocrático*, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente la *Administración Pública* a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, los ombudsman, renovar constitucionalmente, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.[1624] En el caso mexicano, la administración pública ha cobrado renovada importancia en el espacio público como consecuencia directa de las más diversas, complejas y especializadas tareas del gobierno en la vida de los ciudadanos y de la sociedad en general.[1625]

La *Reforma del Estado* no puede, ni debe, llegar a una sobreprivatización de la *Administración Pública*. Un Estado débil es un Estado susceptible donde puede predominar el interés particular de una clase, una élite o una camarilla; debe ante todo prevalecer el interés general respetando y partiendo del interés particular. Una verdadera *reforma administrativa* tiene que considerar este tema, como parte de la agenda de la *Reforma del Estado*.

### 8.3.9 *De una Administración Pública de botín a una profesionalizada*

Una de las medidas más significativas para llevar a cabo una reforma administrativa en la *Reforma del Estado* es la consolidación y continuidad del *Servicio Profesional de Carrera*. Existen, sin embargo, más argumentos en su favor que en su contra. En México, la *Administración Pública* sigue formando parte del sistema político mexicano, de tal manera que lo que ocurra en uno tiene repercusiones en el otro.

1622 Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: El día después". En Bodermer, Klaus (comp.). *Reforma del Estado: Más allá de la privatización, op. cit.*, p. 86.
1623 Kliksberg, Bernardo. (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, op. cit.*, p. 26.
1624 *Ibíd.*, p. 27.
1625 Pardo, Maria del Carmen. Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit., p. 27.

Por siglos, las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto en nuestro país. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre esas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del *Estado*.[1626]

El patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la *Administración Pública* a lo largo del siglo XX. Es verdad que el modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares, sin embargo, muchas veces dicho proceso sólo fue implementado en parcelas de burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. Al mismo tiempo, que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión pública era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un "poder impersonal".[1627]

Este burocratismo extremo generó tres consecuencias. Primero, fue la pérdida de eficiencia y efectividad de la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Segundo, un formalismo burocrático dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que debían realizarse. Por último, este aparente "poder impersonal" que prevaleció en una administración dominada por normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una *Administración Pública* auto-referida.[1628]

Los reformadores optaron la mayoría de las veces, por el aislamiento de las élites tecnocráticas respecto del juego de la política. Por esa vía se logró la implementación de políticas exitosas en algunas áreas, particularmente en el terreno económico. A pesar de ello, no acabaron con el formalismo ni con el clientelismo, que eran mucho más fuertes en las políticas sociales y en los servicios destinados a garantizar los derechos civiles. Esta situación generó una modernización incompleta.[1629]

1626 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit.*, p. 4.
1627 *Ibíd.*, pp. 4-5.
1628 *Ibíd.*, p. 5.
1629 *Ibídem.*

Pardo (1995) sostiene que la *Administración Pública* se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucionalmente que avala el proyecto político impulsando por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad.[1630]

Una primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presentó en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el art. 123. Por su parte, la *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente al disponer, en el artículo 8°, que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.[1631]

Otro de los elementos que complicaron el análisis de la función pública en México es el hecho de que no exista una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la *Administración Pública*. Esto se explica, en buena parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera; así, para ser funcionario no se requiere una formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos de mandos medios y superiores no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.[1632]

Una manera de abordar el necesario problema de la carrera administrativa, en la reforma administrativa, es a través de la formación profesional del administrador público. Omar Guerrero (1995) afirma que hay una clara distinción entre la *carrera en*

1630 Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión Pública y Política Pública*. México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995, p. 145. Señala que su comportamiento por fuerza diverso, rompa la unidad, y la Administración Pública tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esta contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.
1631 *Ibíd.*, p. 283.
1632 *Ibíd.*, p. 234.

*Administración Pública* –acreditada por los títulos y grados académicos universitarios– y la carrera administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Público* y en Francia *Función Pública*.[1633]

La *carrera administrativa* significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya característica es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.[1634]

En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la *Administración Pública*, de modo que el gobierno federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Guerrero continúa señalando que a pesar de la inexistencia de una carrera administrativa, la *Administración Pública* ofrece el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas; ésta forma recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el gobierno de la República, de los estados y los municipios requieren, ya que su perfil profesional, y su organización académica, no tienen más finalidad que preparar administradores públicos.

El hecho de que en México no existía la carrera administrativa no desmerece la necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la *Administración Pública mexicana* y el interés del país.[1635]

Aunque no se conocen las posibilidades de implementar una carrera administrativa, tan necesaria en México, es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, denominada *Unidad de Servicio Civil*. El prospecto administrativo de esta dependencia será más viable, si se le añade un ingrediente político

1633 Guerrero, Omar. *La formación profesional de administradores públicos en México*. México, IAPEM, INAP, 1995, p. XXI.
1634 *Ibídem*.
1635 *Ibíd.*, p. XXIII.

fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio civil.[1636]

El proyecto de servicio civil se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los *Catálogos*. En este caso, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requieren tres elementos no visibles en aquel proyecto: estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.[1637]

Por el contrario, en su lugar se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes, bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, se ha reproducido es una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.

Por tanto, es conveniente una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional en los tres niveles de gobierno, con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

Esta carrera administrativa debe permitir que la selección de funcionarios públicos se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea

1636 *Ibíd.*, pp. 8-9. Hay que agregar que este proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido "sistema de empleo", por estar fundado en la noción de "puesto de trabajo", es decir: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso, en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionistas entre los sectores público y privado.
1637 *Ibíd.*, p. 9.

deficiente, el funcionario pueda ser removido sin que esto signifique que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se pueden dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto. Debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos, con los cargos superiores de la élite burocrática, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones.

Uno de los mayores problemas en esta materia, es la superposición de un modelo profesional de carrera de corte tradicional y otro con componentes de la nueva gerencia pública, también resultó en serias limitaciones a la hora de poner en marcha esta reforma. Además, de que se ha considerado que el marco institucional del *Servicio Profesional de Carrera* está todavía por ser mejorado, sobre todo en lo tocante a la descentralización efectiva pero ordenada de las funciones de instrumentación y normatividad de las *Secretaría de la Función Pública* en su relación con los comités de otras secretarías y dependencias federales.[1638]

En México, en el año de 2003, fue aprobada la creación del *Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* con la ley respectiva y en 2004 fue publicado su reglamento. Aunque es muy poco tiempo para evaluar su desarrollo, se puede afirmar que todavía no alcanza los resultados que se esperaba cuando fue creado. Como una primera experiencia en el gobierno federal, existen diversas opiniones que aprueban su permanencia y consolidación, mientras que otros, preferirían que no existiera más. El *Servicio Profesional de Carrera en México* debe fortalecerse, consolidarse y asegurarse su permanencia en el futuro, ya que representa una etapa de mejoramiento de la *Administración Pública*.

La *Reforma del Estado* requiere consolidarse mediante una reforma administrativa que tenga como punta de lanza un servicio civil de carrera consolidado y en pleno desarrollo. De otra manera, los simples cambios administrativos o las reformas que pudieran realizarse en el futuro, dentro de la *Administración Pública* mexicana, no lograrán consolidarse como un imperativo de modernización.[1639] Resulta urgente la profesionalización bajo un servicio profesional de carrera

1638 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 38-39.

1639 En una carrera administrativa cerrada, la distribución de probabilidades de la presencia de capacidad administrativa y sensibilidad política se inclina hacia el primero. Por el contrario, en una carrera abierta, la distribución tendería a ser favorable para la aparición de la sensibilidad política. En una carrera administrativa totalmente abierta, por mucha sensibilidad política que pueda tener, la posibilidad de que la misma se traduzca en realizaciones concretas tenderá necesariamente a ser escasa, por la falta de manejo adecuado del instrumental de ejecución. Por esta razón, todo lo que se logre en carrera administrativa, es esencial y prioritario para el logro de la reforma administrativa.

en los gobiernos locales y municipales, para mejorar la gestión pública, la capacidad institucional de los funcionarios públicos y contener la corrupción administrativa.

La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma administrativa. Para ello, debe constituir un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creían en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política.[1640]

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal garantía la posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficiencia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.[1641] El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes.

En lo relacionado con la profesionalización de la función pública dos cuestiones son claves. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la *Administración Pública* de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la *Administración Pública* es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad.[1642]

1640 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina, op. cit.*, p. 13.
1641 CLAD. *Carta Iberoamericana de la función pública*. CLAD, Bolivia, 2003, p. 3.
1642 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit.*, pp. 9-10.

### 8.3.10 *De una Administración Pública opaca a una transparente*

La *Administración Pública* debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son inmunes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.[1643]

Se puede afirmar que en México los temas de la transparencia, el combate a la corrupción, y especificamente, el de la rendición de cuentas se han vuelto de lo más avisible de la discusión pública durante las últimas décadas.[1644] Es por ello, que la *Administración Pública* tiene que ser transparente, hay que erradicar totalmente toda forma de corrupción, tiene que ser descentralizada y tiene que rendir cuentas permanentemente. Un requisito fundamental es que "debe dar la cara" a los ciudadanos y que éste donde esté la gente.[1645]

Transparencia viene de la voz transparency, por lo que tiene un origen propio.[1646] En este supuesto, aparecen algunos autores que han confundido a la transparencia con la rendición de cuentas, no obstante debe señalarse que lo primero es simplemente un instrumento para alcanzar lo segundo. La transparencia resulta una condición necesaria para la rendición de cuentas aunque insuficiente porque la política de transparencia es sólo un conjunto de decisiones y procesos asumidos por los poderes y órganos del *Estado* para garantizar la accesibilidad a la información pública bajo los principios de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad. No cualquier tipo de transparencia mejora la rendición de cuentas de forma automática y algunas formas de transparencia son mejores que otras para este mismo fin.

El concepto de transparencia aplicado al ejercicio gubernamental se entiende como un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las

1643 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina, op. cit.*, p. 14.
1644 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 53.
1645 Kliksberg, Bernardo. Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo. México, INAP, Conferencia Braibant, Serie Praxis, Núm. 149, 2013, pp. 42-43.
1646 Sánchez González, José Juan. "Significados de la accountability en la Administración Pública". En *Revista IAPEM*. Toluca, IAPEM, No. 83, septiembre-diciembre 2012, pp. 95-96.

conforman y hacen funcionar. Sosa (2011) señala que para Fox (2007) la transparencia se refiere a la existencia o no de información –y de sistemas que la producen– sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno. Incluso, sobre actos o productos de actores privados. La transparencia es en esencia, el acceso público a datos o información pública.[1647]

La transparencia en sentido político y público forma parte de los cambios institucionales que se impulsan para revalorar la importancia del Estado en los procesos de desarrollo económico y social por cuanto a los incentivos que aplica, las políticas que implementa y los resultados que consigue en relación a la sociedad, los mercados, la economía y la vida política. La transparencia es parte de la estrategia del cambio institucional que se concibe para incluirla como pieza funcional en la relación del Estado con los ciudadanos.[1648]

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, es decir, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos.[1649]

La transparencia es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la sociedad, en su legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno. Sin embargo, su consecución requiere de dos condiciones básicas: en primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito.

La transparencia entonces es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Transparencia significa que la información que existe fluye en el gobierno y está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.[1650]

1647 Sosa, José (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Escuela de Administración Pública D.F.-Siglo XXI, 2011, p. 22.
1648 Uvalle Berrones, Ricardo. "Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho". En Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). *Rumbos de la transparencia. México*, UNAM, 2011, pp. 15, 29.
1649 Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 8, 2007, p. 12.
1650 Vergara, Rodolfo. *La transparencia como problem*a. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 5, p, 17, 2007, p. 17.

Para Vergara (2007) la transparencia tiene implicaciones y costos en las organizaciones públicas. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o camarillas burocráticas. Pero, también es posible que la transparencia implique trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Implica un costo de recursos humanos y materiales que podrían usarse en actividades sustantivas de las dependencias. Además de la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios preocupados por problemas apremiantes.[1651]

La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del *Estado*. En esencia esta definición se enfoca propiamente a la actividad gubernamental; como ejemplo se cuenta con que en el ámbito judicial y para hacer alguna diferenciación, la transparencia tiene un sentido diferente, transparencia significa sobre todo garantizar el control de la aplicación de la ley y su justa realización. Es por ello importante tener presentes las posibles diferencias y especificidades.

Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. De esta manera la transparencia no necesariamente implica un acto de rendir cuentas a alguien específico, sino que es la práctica de colocar la información en la esfera pública para que todos aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en cierta medida usarla para sancionar en caso de que existan anomalías. Así, la finalidad de la transparencia, será someterse al escrutinio público, como se apuntaba anteriormente; rendir cuentas, combatir la corrupción y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Ofreciendo el poder de la información para el uso personal, es decir, el derecho a la información en general.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar, tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los individuos que

1651 *Ibíd.*, p. 23.

los gobiernos poseen. La transparencia es esencial, más no suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave.[1652]

### 8.3.11 *De una Administración Pública responsable a una rendición de cuentas*

La rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra accountability, que en su significado original significa "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo". De esta manera la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.[1653] Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.[1654]

La rendición de cuentas forma parte del lenguaje político cotidiano de la comunidad internacional, que expresa la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia central en el mundo de la política democrática.[1655] Aunque la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa.

La rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primer lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad. Por supuesto que la rendición de cuentas tiene que estar reglamentada para que tenga la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas que están determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer.[1656]

1652 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, op. cit.*, p. 8.
1653 Villanueva, Ernesto. *Derecho Mexicano de la Información*, México: Oxford, 2000, p. 28.
1654 Ugalde, José Luis. "Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales". En Sosa, José (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Biblioteca Básica de Administración Pública-Siglo XXI, No. 14, 2011, p. 132.
1655 Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 3, 2007, pp. 9-10.
1656 Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos, op. cit.*, p. 12.

La rendición de cuentas es un mecanismo efectivo que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público de informar a sus gobernados de los logros de su gestión. Así, la rendición de cuentas se encuentra estrechamente relacionada con la transparencia, ya que a través de estos mecanismos se hace público todo acto del gobierno y se puede medir su eficacia.

La rendición de cuentas supone el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas.[1657] Se trata de favorecer una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Los instrumentos principales son la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos. Por ende, la mejora de las condiciones de crecimiento económico y desarrollo exige, por tanto, la mejora de las actividades administrativas y gubernamentales; esta calidad se puede conseguir si los ciudadanos pueden percibirla, y esto es posible si existe acceso a la supervisión y vigilancia de las actividades de los gobiernos, de sus conductas y de sus resultados.

Resulta fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del *Poder Público*. Es preciso aumentar el grado de rendición de cuentas del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tomando la *Administración Pública* más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas; 2) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sea del gobierno o sean de la oposición; y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.1658 La rendición de cuentas en la *Administración Pública* es un requisito fundamental de la burocracia actual, en la que los funcionarios públicos por obligación rindan cuenta a los ciudadanos, no se trata de una cuestión voluntaria, se trata de un mandato consagrado en la Constitución.

La renovación de la institucionalidad política comienza así a erigirse en un tema central planteado en una doble dimensión: la accountability, como demanda expresa sobre las instituciones públicas; la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto. Ambos asuntos recubren parte de las teorías acerca de la democracia en la década de

1657 Nonell, Rosa. *Transparencia y Buen Gobierno, La Rendición de Cuentas (*Accountability*) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las Universidades.* Universitat Politécnica de Catalunya, Barcelona: Icaria, 2002, p. 18.
1658 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina, op. cit.*, p. 20.

1990 y adquieren expresiones prácticas en las últimas reformas constitucionales al punto de que ya no es sólo el problema de la "democracia local" el que ocupa la atención, sino el de la "democracia participativa" en el nivel nacional e internacional.[1659]

### 8.3.12 *De una Administración Pública de ventanilla a un gobierno electrónico*

La *Administración Pública* debe comprometerse a reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados.[1660] La *Administración Pública* debe transformarse de una instancia de ventanillas a un verdadero *e-government* (gobierno abierto) para utilizar las *Tecnologías de Información y Comunicación* (TIC) como verdaderos instrumentos de vinculación, comunicación e innovación. El uso de las TIC en el gobierno es un elemento que debe ayudar a "rescatar la esfera pública", debido a que la democracia no terminó de cumplir con sus promesas.[1661]

El acceso a un gobierno electrónico es un derecho ciudadano que le abre múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas. Primero, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las administraciones públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficientes y eficaces. Segundo, promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.[1662]

El gobierno electrónico contribuye a la relación entre la *Administración Pública* y los ciudadanos:[1663]

> *Aproximar los gobiernos y sus respectivas administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos*;

1659 Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1988). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, CLAD, Paidós, p. 33.
1660 CLAD. *Carta Iberoamericana del gobierno electrónico, op. cit.*, pp. 3-4.
1661 Sánchez González, José Juan. "El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México. Alcances y limitaciones". En Sánchez González, José Juan (coord.). *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*. México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 237.
1662 *Ibíd.*, p. 5.
1663 *Ibíd.*, pp. 6-7.

*Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos* al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el gobierno y en la *Administración Pública*;

*Contribuir a que los países iberoamericanos accedan en plenitud a la sociedad de la información y del conocimiento* mediante el impulso que, para la misma, supone el efectivo establecimiento del gobierno electrónico;

*Coadyuvar en la consolidación de la gobernabilidad democrática*, mediante la legitimación efectiva de los gobiernos y sus administradores que comporta el potencial democratizador del gobierno electrónico;

*Optimizar, con ocasión de implementación del gobierno electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los gobiernos y sus administraciones*, simplificando trámites y procedimientos;

*Fomentar el uso de los medios electrónicos en los demás ámbitos de la sociedad* a través de la percepción de la utilidad que presentan en la Administración Pública;

*Sensibilizar a las administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía* a través de estrategias de múltiples canales de acceso, y

*Desarrollar en la implementación del gobierno electrónico, acciones que apunten a generar información de alto valor* para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad en el concierto global.

La implementación del gobierno electrónico implica el reconocimiento por parte del Estado del Derecho a los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas. Lo que supone que las administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos. Las leyes de acceso a la información pública establecidas en algunos países apuntan en esa dirección.[1664] El gobierno electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre las administraciones públicas. Siendo que el destinatario final del gobierno

1664 *Ibíd.*, p. 10.

electrónico es el ciudadano y la sociedad, los Estados deben tener en cuenta que los sistemas y programas deben ser de uso fácil y accesible.[1665]

La transparencia fue uno de los tópicos más beneficiados por el buen uso del gobierno electrónico. Muchos países crearon instrumentos a partir de los cuales los ciudadanos tienen un acceso más fácil a las informaciones gubernamentales. La proliferación de *sitios web* y temas que, en los últimos diez años pudieron ser mejor visualizados por el público, es impresionante. Se puede afirmar que el gobierno electrónico constituye, hoy, el arma principal contra la tradición de opacidad de la *Administración Pública*.[1666] El gobierno electrónico debe ser considerado como una herramienta que puede fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y atacar la opacidad de los gobiernos cerrados.

### 8.3.13 *De una Administración Pública clientelista a una de calidad*

La calidad de la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la *Administración Pública* a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad supone un cambio de percepción para pasar del clientelismo a una calidad en el servicio público, que cuente con mejores estándares e indicadores del desempeño, para que el ciudadano pueda evaluar la oportunidad, el servicio y las condiciones en el que se ofrecen los servicios públicos.

La calidad en la gestión pública tiene dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1) toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; y 2) la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la rendición de cuentas del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición de cuentas periódica.[1667]

1665 *Ibíd.*, pp. 21-22.
1666 CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.* CLAD, República Dominicana, 2010, p. 12.
1667 CLAD. *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública, op. cit.*, p. 5.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia en el servicio, es decir, obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales. La calidad en la gestión pública debe facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad nacional. [1668]

La calidad en la gestión pública tiene sentido sí su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

La *Administración Pública* está al servicio de los ciudadanos y debe dar preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas. Una gestión de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos. Una gestión pública de calidad implica el sometimiento de la *Administración Pública* al *Estado de Derecho*, bajo cuya orientación se organiza y actúa con racionalidad y objetividad.[1669]

La calidad en la gestión pública comprende el esfuerzo por lograr la universalización y el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que éstos lo requieran. Los servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida, previendo las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano en las posibles suspensiones del servicio.[1670]

1668 *Ibíd.*, p. 8.
1669 CLAD. *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. CLAD, El Salvador, 2008, p. 9.
1670 *Ibíd.*, p. 10.

Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos, frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.[1671] Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas.

### 8.3.14 *De una Administración Pública gerencial a una de participación ciudadana*

La *Administración Pública* debe pasar de tener un carácter gerencial con orientación de cliente por la visión de atención a los ciudadanos, es decir, la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la *Administración Pública*, ya que el antiguo modelo burocrático era auto-referenciado, es decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos.[1672]

La mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así que surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos a la información, participación, asociación, transparencia y expresión sobre lo público, es decir, el derecho genérico de las personas a participación colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el derecho de participación en la gestión pública.[1673]

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside el ejercicio de los derechos que le conciernen, o en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional. El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social.

1671 *Ibíd.*, p. 11.
1672 CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina, op. cit.*, p. 19.
1673 CLAD. *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública.* CLAD, Portugal, 2009, p. 2.

Otro desafío es que la participación ciudadana trascienda las esferas públicas locales para ser una práctica que se consolide en el nivel nacional. Igualmente, que supere su acción restringida a sectores de políticas públicas hasta alcanzar una dimensión más integral en el proceso de formación de las políticas generales.[1674] Es cada vez más evidente que la reforma de las instituciones de representación política, a través de las cuales los ciudadanos influyen directamente sobre la formación de la voluntad y la opinión política, requiere ser tanto impulsada como complementada con mecanismos de participación directa de los ciudadanos.[1675] La participación ciudadana no puede circunscribirse sólo a la expresión de intereses sectoriales, debe garantizar la expresión del interés general.

La participación ciudadana en la gestión pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. La participación ciudadana es consustancial a la democracia.[1676] Los principios democráticos de la representación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos: 1) un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública; y 2) una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos. Por ello, los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos,

1674 *Ibíd.*, pp. 2-3.
1675 Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1988). *"Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", op. cit.*, p. 33.
1676 CLAD. *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, op. cit.*, p. 4.

así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.[1677]

La participación ciudadana es importante en la gestión pública ya que es un elemento transversal y continuo de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos. La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.[1678]

Para garantizar la participación individual y colectiva en la gestión pública,[1679] la *Administración Pública* deberá proporcionar:

> *El acceso a la información de interés general*, su difusión activa y la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos;
>
> *La difusión pública de los canales de comunicación abierta y permanente* con cada área de la Administración Pública;
>
> *La invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la Administración Pública* sin otro requisito que su condición de ciudadano y ciudadana;
>
> *La respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada*;
>
> *La provisión de mecanismos de participación especiales para incluir a todo ciudadano*, que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas tenga dificultades para comunicarse con la Administración Pública o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios;
>
> *Instrumentar mecanismos de colaboración adecuados para que los pueblos indígenas, las comunidades o colectivos de ciudadanos*, se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna a fin de hacer viable el diálogo con las administraciones públicas, y
>
> *La gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes*.

1677 *Ibíd.*, p. 4.
1678 *Ibíd.*, pp. 5-6.
1679 *Ibíd.*, pp. 7-8.

Resulta necesario asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del Poder Legislativo o Ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social. La *Administración Pública mexicana* debe comenzar un proceso de transformación con dirección, estrategia y de forma gradual para alcanzar las mejores prácticas administrativas, para que pueda dejar atrás el patrimonialismo, el clientelismo, el sistema de botín, el aspirantismo y la empleomanía, entre otras características de su legado tradicional y obsoleto.

### 8.4 Propuestas para la reforma administrativa en la Reforma del Estado en México

Los cambios de la administración pública en México se han dado, en términos de la ruta del sector público en tanto agente del desarrollo, pasando por la privatización de empresas públicas y la reducción material de las dependencias públicas, el auge de la nueva gerencia pública en los lenguajes y las prácticas de la administración pública contemporánea, así como una creciente exposición en el ámbito internacional. Por ello, el cambio en el tamaño y la intervención económica del sector público se puede explicar como una consecuencia de transformaciones amplias de las políticas económicas y del mismo modelo económico nacional durante las décadas pasadas.[1680]

Para Pardo (2013) algunos de los cambios más trascendentes en el perfil de la administración pública no son consecuencia de decisiones puntuales y definitivas llevadas a cabo por determinados gobiernos en turno. En realidad, estos cambios dentro de la administración pública se insertarón en un amplio proceso de reconfiguración de la economía política del país, tanto del sistema económico como del propio sistema político.[1681]

En este contexto y como parte del propósito de conformar un nuevo rol de la *Administración Pública* en el contexto de la *Reforma del Estado*, tal como se ha señalado en los puntos anteriores, es necesario proponer una agenda de reforma administrativa que permita sugerir algunos cursos de acción a seguir para mejorar sustantivamente la naturaleza de la

1680 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 62-63.
1681 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, p. 63.

*Administración Pública en México*. Consideramos como indispensables las políticas que a continuación se enumeran:

1. *México requiere de una reforma administrativa que proporcione en forma gradual transformaciones administrativas*, permanentes y continuas, que de manera efectiva y directa aborden los principales elementos que participan en la acción gubernamental. *No es posible que en cada periodo sexenal se introduzcan cambios y modificaciones administrativas* –que son necesarias, pero inciden secundariamente en los aspectos esenciales de la *Administración Pública*– porque ello propicia falta de rumbo y orientación del rol estatal. Los programas de modernización administrativa, no constituyen reformas administrativas. Una verdadera reforma administrativa debe contemplar metas transexenales, acciones continuas y con objetivos específicos que logren transformar estructuras, procedimientos y trámites en el aparato gubernamental.
2. *Las experiencias de reformas administrativas en el mundo muestran que se requiere de una voluntad política decidida, permanente y férrea*, para impulsarla como parte de una profunda Reforma del Estado. En nuestro país, esta voluntad debe iniciar con el Presidente de la República como promotor del cambio, para que éste proponga, consense y transmita la reforma como estrategia de gobierno en los diferentes niveles gubernamentales. En caso contrario, la sociedad y los grupos interesados deben, por todos los medios a su alcance, propiciar su debate y sugerir la agenda administrativa para que pueda incorporarse como plataforma del gobierno. En ese sentido, una reforma administrativa desde arriba no es la más correcta, pero es la que puede ser más factible y realizable, pero debe contar con un amplio apoyo de la sociedad.
3. *Es indispensable que se realice un Diagnóstico Administrativo Integral de la situación que guardan las dependencias, entidades y servidores públicos de la Administración Pública*. Para tener un pormenorizado análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática prevalecientes en los ámbitos de gobierno; la preparación, capacidad, habilidades y antigüedad de los funcionarios públicos; situación salarial, escalafonaria y de promoción de los funcionarios y empleados

de gobierno; así como las dependencias, entidades, institutos, centros y toda clase de organismos que todavía se encuentran bajo control estatal.

4. *Parte de este Diagnóstico Administrativo, como tarea prioritaria, un Censo de Empleados de Gobierno*, que nos permita conocer de cerca las condiciones salariales, perfiles, preparación, número de funcionarios públicos, mandos medios y personal operativo. El *Censo* será útil para establecer requerimientos, necesidades, desarrollo de nuevas capacidades y en general, establecer nuevas estrategias de modernización administrativa. Cabe señalar que en México, sólo se han efectuado *dos censos de servidores públicos*: uno en 1930, el otro en 1975. A partir de este *Censo*, se debe establecer un mecanismo permanente para conocer anualmente el número de empleados del gobierno y proyectar análisis administrativos.
5. La conformación del más alto nivel de una *Comisión de Administración Pública* (CAP) conformada por expertos y funcionarios con una experiencia comprobada, que sea la máxima autoridad del país y que cuente con el apoyo del Presidente de la República, para establecer también Comisiones Estatales y Municipales de Administración Pública, que en sus ámbitos específicos de competencia, puedan proponer, aplicar y ejecutar acciones de reforma administrativa. Esta Comisión debería estar formada por grandes personalidades, tanto del ámbito profesional como académico, que condujera los trabajos de la agenda administrativa en la Reforma del Estado. La *Creación de la Comisión de Administración Pública* llenaría uno de los vacíos más perceptibles en el seno de la Administración Pública como un "tanque pensante" que produzca inteligencia para su modernización y desarrollo. Antaño la propia CAP, la *Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República* y la *Unidad de Modernización Administrativa*, cumplieron esa labor con resultados cualitativos diversos, pero significativos.
6. La reforma administrativa podría generar el cambio de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* a la *Secretaría de la Función Pública*, que pueda cumplir la misión de atender el mejoramiento continuo y permanente de la Administración Pública. Sin embargo, su diferencia específica estaría en la responsabilidad de la administración nacional del servicio público y en

particular, de la carrera administrativa.1682 En nuestra opinión, no debe desaparecer la Secretaría de la Función Pública, por el contrario, debe rediseñarse y fortalecer para enfocar sus funciones a temas de modernización administrativa, políticas de austeridad y combate a la corrupción de forma efectiva.

7. Debe propiciarse una macrorreforma administrativa, que cuente con un amplio y decidido proceso de consenso del gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía, que tenga como punta de lanza, el combate efectivo de la corrupción, la adecuada y la intervención estatal. Al mismo tiempo, ello permitiría iniciar microrreformas administrativas, que hagan posible una auténtica reforma administrativa, en cada una de las dependencias y entidades gubernamentales, tanto en el sector central y paraestatal. En esta etapa es necesario conocer la opinión de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas, sindicatos de trabajadores, los grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales, para conformar los marcos y contenidos de la agenda administrativa.
8. Con las propuestas, comentarios, sugerencias y propuestas de los impulsores y participantes de la reforma, así como de sus beneficiarios, podrían iniciarse los trabajos para conformar las etapas en que podría llevarse la reforma administrativa; responsables, recursos, tareas, objetivos, alcances, logística y limitaciones. En esta etapa es fundamental, identificar a los que se encuentran a favor de la reforma y aquellos que se oponen, para buscar puntos de contacto y acuerdos mutuos que permitan evitar obstáculos significativos en el proceso de implementación.
9. Cobra relevancia la reforma al *Alto Gobierno* en México. Debido a que no existe una *Vicepresidencia*, ni un *Jefe de Gabinete*, es recomendable un nuevo diseño de la *Oficina de la Presidencia de la República* con el fin de que sea una instancia que lleve un adecuado seguimiento de las *Políticas Públicas estratégicas*. Esta reforma del *Alto Gobierno* contribuiría a un seguimiento adecuado de los trabajos y acuerdos de los *Gabinetes Técnicos y Especializados*, que son esenciales en el funcionamiento del Poder Ejecutivo. La Presidencia de la República debe ser un área que debe ser revisada y sujeta a una modernización frente a los nuevos entornos complejos.

1682 Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio, *op. cit.*, pp. 160-161. Opinión de Omar Guerrero.

10. La reforma administrativa seguramente generaría cambios jurídicos en la *Carta Magna*, así como sería necesario una revisión integral a la legislación que regula la Administración Pública federal, estatal y municipal, para modernizar su contenido. En este contexto, será necesario una revisión a profundidad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de adecuarla a los nuevos requerimientos como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización, el servicio profesional de carrera y el combate a la corrupción. Otra vertiente sería revisar la *Ley Federal del Trabajo*, en lo relativo a la naturaleza del personal de confianza y en lo referente a los trabajadores de base, como sus sindicatos.
11. En el nivel de personal de confianza, la reforma administrativa podría propiciar una reducción del aparato burocrático federal en actividades de fomento, debido a que éstas deberán pasar a los estados y municipios. La Federación deberá conservar sólo competencias de carácter normativo, de coordinación y evaluación de las políticas nacionales. En esta perspectiva, es necesario realizar un censo de personal administrativo en todas sus modalidades, para detectar e identificar personal innecesario, que permitan gradualmente un proceso de supresión de plazas que no son necesarias.
12. Dentro de la reforma administrativa, un punto obligado es la creación y consolidación de la carrera administrativa, que cuente con estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios en México. Los reiterados intentos fallidos han demostrado que se requiere de algo más que voluntad política, y que además es necesario un auténtico sentido democrático, que impulse esta demanda como una de las de más alto contenido administrativo, político y social. Esta propuesta contempla lo siguiente: a) creación de "nichos organizativos" de carrera administrativa en aquellas actividades altamente especializadas o que exigen la necesaria imparcialidad política (como es el *Servicio Exterior*, el IFE, INEGI, *Archivo General de la Nación, Banco de México, Nacional Financiera*, y centros e institutos de enseñanza e investigación del gobierno); b) establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender funciones administrativas que requieran un elevado sentido de ética profesional y, por consiguiente, un código de conducta

estricto referente al ingreso por cargo, desempeño, permanencia y rendimiento; c) formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, cuya labor podría ocuparse de tareas generales de coordinación, planificación, dirección asesoría, elaboración de políticas estratégicas e implementación de programas gubernamentales a gran escala; d) creación de una *Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público*, instituida por y para el servicio del gobierno mexicano, mientras que las instituciones académicas de enseñanza en *Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas*, y *Gobierno y Asuntos Públicos*, podrían nutrirse de aspirantes al servicio público; pero la formación se realizaría en la Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público.[1683]

*13.* La revisión, actualización y mejoramiento de las carreras que imparten especialidades de las *Ciencias Sociales*, pero particularmente la licenciatura de *Ciencias Políticas y Administración Pública*, en sus diversas modalidades en el país, para que a través de las nuevas corrientes teóricas, como las *Políticas Públicas, Gerencia Pública, Gestión Pública y Gobernanza*, puedan contribuir en la nueva formación de los funcionarios de gobierno. Asimismo, la revisión de la currícula académica debe considerar estándares internacionales, para que los futuros servidores públicos puedan realizar mejor sus actividades, prestar un mejor servicio público y cuenten con una formación ética sólida.

*14.* La reforma administrativa tendría que incidir en la formación de administradores públicos en México. Algunas sugerencias al respecto serían: reclutar y retener a profesores de carrera; replantear una función más directa con los catedráticos de asignatura; inducir el ingreso de un número pertinente de alumnos de calidad; fortalecer la cátedra magistral; introducir el sistema tutorial en gran escala; intensificar el uso de la educación a distancia; actualización de los planes y programas de estudio; diseño curricular con la introducción opcional en la formación profesional de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias; distinción del papel del pregrado y posgrado; incorporación en los currículum de actividades aplicadas; agregación en los currículum de seminarios

1683 *Ibíd.*, pp. 158-159. Opinión de Omar Guerrero.

de investigación y de tesis; asociar a los planes y programas de estudio, estadías en los campos del desempeño e intensificar el uso del servicio civil.

*15.* La necesidad de contar con una *Escuela de Administración Pública* del más alto nivel educativo y profesional, ya sea transformando el actual *Instituto Nacional de Administración Pública* o la creación de una institución autónoma, con personalidad y con recursos propios, que puedan contribuir a formar a los funcionarios y empleados gubernamentales del mejor nivel profesional y laboral. Una *Escuela de Administración Pública* reforzaría el actual *Servicio Profesional de Carrera* para la formación, actualización y mejoramiento de las capacidades administrativas de los futuros servidores de carrera.

*16.* La reforma administrativa dentro del contexto de la Reforma del Estado debe conceptualizarse como un esfuerzo multidisciplinario, en que converjan una diversidad de disciplinas científicas entre ellas de *Ciencias Sociales*, no sólo la *Administración Pública* y la *Ciencia Política*, para contribuir en una visión pluridimensional del fenómeno administrativo y de los cambios que requiere el aparato gubernamental. El *Derecho*, la *Economía* y la *Psicología* entre otras disciplinas, pueden contribuir a ofrecer cursos de acción a realizarse en la reforma administrativa.

*17.* Un enfoque factible de la reforma administrativa sería inspirarla en forma consensual, centrada en los problemas y no en las soluciones. En esa medida, no se trata de descubrir buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino crear un consenso en la percepción de los problemas y buscar enseguida, cuando exista un verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.[1684]

Una vez establecidas algunas reformas de enorme calibre y de considerables consecuencias sobre el funcionamiento de la administración pública federal, como las del *Servcio Profesional de Carrera* y de acceso a la información pública, se ha dicho que México se ha pasado de reformas estructurales a otro periodo de refinación, ajustes y cambios incrementales destinados a poner en práctica, de forma cabal, los principios y valores dipuestos por nuestras leyes. Puede afirmarse que el perfil de la administración pública en México ha cambiado significativamente, todavía

1684 *Ibíd.*, pp. 15-16.

cabe preguntarse sobre los límites, los alcances y hasta las contradicciones de ésta con otras instituciones estatales y los propios ciudadanos.[1685]

En las actuales circunstancias del país, parece poco probable que se considere esencial para la *Reforma del Estado* la necesidad impostergable de iniciar una profunda reforma administrativa. Sin embargo, nuestro deber como estudiosos de la *Administración Pública* es impulsar, promover y difundir este debate en torno a nuestros ámbitos de acción, sea el profesional y el académico, para crear la conciencia necesaria, de que nuestra disciplina científica requiere de mayores aportaciones y elementos para la transformación del aparato gubernamental.

La *Reforma del Estado mexicano* requiere de una visión de Estado, estratégica y de largo plazo, en la que la reforma administrativa tiene un papel esencial para adaptar a la burocracia a los nuevos entornos complejos y a las necesidades de una sociedad más participativa. A lo largo de esta investigación queda claro que la *Reforma del Estado* no puede ser una responsabilidad del Poder Ejecutivo, requiere del apoyo del Poder Legislativo en ambas cámaras, pero también del Poder Judicial para aplicar adecuadamente la ley y evitar la impunidad. Al mismo tiempo, los ciudadanos con la representación de sus organizaciones de la sociedad civil deben continuar presionando para lograr un gobierno abierto (*open government*) colaborativo, participativo, no jerárquico, en red, interactivo, es decir una *Administración Pública en gobernanza*.

1685 Pardo, Maria del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública. Op. cit.*, pp. 66-68.

## Conclusiones

Derivado de la presente investigación, en torno a la *Reforma del Estado en México* es posible identificar algunos planteamientos que por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones.

El concepto más puro de *Reforma del Estado*, es aquel que la considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación de lo público y lo privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público. Implica un cambio de modelo económico intervencionista –populista– por uno regulador –neoliberal– que ha transformado en más de treinta y dos años el perfil del Estado, la sociedad, la ciudadanía y la *Administración Pública*.

La *Reforma del Estado* ha tenido diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. La reforma económica es la más importante de todas y a partir de ella, se implementa la *Reforma del Estado*. No obstante, una apreciación totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la *Reforma del Estado*. La búsqueda de implementar una de ellas, sin considerar o partir de las otras, genera un sesgo histórico que tarde o temprano empieza por cuestionarla. La necesaria reforma administrativa es una de las directrices más importantes que no debe olvidarse.

Por sus propósitos, la *Reforma del Estado* puede apreciarse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del *Estado de Derecho*; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; y como ajuste estructural. Entre ellas, existen tres interpretaciones que han tenido mayor difusión: a) la de globalización mundial; b) la de transición democrática; y c) como liberalización económica y política. Contradictorias en su naturaleza, fines y medios, las

tres continúan siendo impulsadas por diversos actores como el gobierno, los partidos políticos y los diversos actores sociales. La sola globalización, no genera bienestar ni mayor nivel de democracia por sí misma, por lo que se insiste en una *Reforma del Estado* desde abajo –nivel municipal–, que propicie una auténtica trasformación en la sociedad política y en la sociedad civil. La mejor *Reforma del Estado* global es la *Reforma del Estado* desde lo local.

Los enfoques de la *Reforma del Estado* –el intervencionista, el neoliberal, el institucional, y el neointervencionista– buscan enfatizar elementos necesarios del proceso histórico. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado; regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. Pero más que elegir alguno de estos a priori, debe partirse de las condiciones particulares y específicas de cada país. No hay por tanto, una sola *Reforma del Estado*, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción, y de los agentes sociales y políticos, es decir, una transición pactada o con el mayor consenso posible.

La *Reforma del Estado* y la reforma administrativa se diferencian en la medida que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad, mientras que la segunda, es en realidad un proceso intraburocrático de las estructuras y procedimientos del aparato gubernamental. La propia naturaleza, alcances, medios, fines, estrategias y métodos de ambas reformas, determinan también sus limitaciones. Lo que sin lugar a dudas es fundamental, es entender que no existe *Reforma del Estado* sin reforma administrativa. De otra manera, la *Reforma del Estado* quedaría inconclusa, limitada y en el mejor de los casos, postergada como ha sucedido hasta ahora.

La reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente. Se trata de un proceso deliberado que identifica focus para adecuar el aparato gubernamental en un nuevo entorno complejo, dinámico y global.

La polémica en torno a sí la *Reforma del Estado* traiciona a la *Revolución Mexicana*, es injusta, antidemocrática y antinacionalista, cobra vigencia en este contexto. En la medida, que la reforma estatal sea producto del diálogo nacional, no cupular o presidencial, en esa misma medida, la polémica puede acentuarse o bien, desvanecerse. Aunque el centro de la crítica a

los más de treinta y dos años de *Reforma del Estado* son los resultados económicos, políticos y sociales. Ha sido una Reforma del Estado con estancamiento económico (débil crecimiento del PIB), disminución del ingreso per cápita, lo que ha aumentado un mayor número de pobres. En lo político, las diversas reformas electorales no terminan de diseñar un nuevo esquema institucional democrático que sea justo y equitativo entre los actores políticos. En lo social, el crecimiento económico no se ha reflejado en una igualdad social, por el contrario, México sigue siendo un país de enormes desigualdades, entre un pequeño sector que concentra la riqueza y una enorme mayoría que recibe muy poco de la renta nacional.

México, es un caso particular de *Reforma del Estado*, impulsada desde arriba y por un presidencialismo extremo. El presidencialismo como forma de ejercer el poder y de buscar su permanencia y reproducción es, sin lugar a dudas, el principal obstáculo para edificar una verdadera *Reforma del Estado*. Como parte de la herencia de los principales movimientos históricos del país, como la *Independencia*, la *Reforma* y la *Revolución*, el presidencialismo fue pieza clave para la transición pacífica del poder. En la alternancia en el poder, (2000-2012) el presidencialismo fue acotado por otros actores que comenzaron a ejercer un poder político mayor –gobernadores– que acotaron al presidente y que buscaron mecanismos para una mejor asignación de recursos como la CONAGO y que a la larga, estos factores no fueron factores para profundizar en la *Reforma del Estado*.

México requiere como parte de la *Reforma del Estado*, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la *Carta Magna* y las diversas disposiciones establecidas en la materia, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales, que lo conviertan en soberano omnipresente; una efectiva división de los poderes donde los poderes Legislativo y Judicial cada vez más ejerzan con plenitud sus facultades constitucionales; un verdadero pacto federal donde los estados, municipios y la Federación respeten sus ámbitos de competencia y, de manera coordinada, puedan realizar los grandes propósitos nacionales; una política nacional de descentralización y desconcentración administrativa; en suma, recuperar el espíritu constitucional en donde la Administración Pública contribuya efectivamente en este proceso.

En el caso de México, la *Reforma del Estado* ha sido llevada a cabo en tres etapas: la primera que se desarrolla en el régimen de partido hegemónico, que corresponde al régimen de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); la de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); y la gestión

de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). La segunda, en el proceso de alternancia política comprende la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), que se caracteriza por utilizar la idea del cambio más que el de reforma del Estado. Por último, la nueva etapa del regreso del PRI en el gobierno de Enrique Peña Nieto que ha impulsado reformas estructurales de gran calado, pero que enfrentan un difícil entorno político y social por los acontecimientos de Ayotzinapa.

La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid, en realidad tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura definitiva con el populismo y la intervención estatal, con el surgimiento del neoliberalismo como paradigma, doctrina y política económica. Así, la privatización de las empresas públicas, la desregulación gradual de la economía, la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, la gradual liberalización económica y una restrictiva política social, además de una limitada reforma política fueron los resultados de ese régimen.

La reforma económica no logró un crecimiento económico con el PIRE y el PAC, ya que incrementó la deuda externa, la inflación, el desempleo y el crecimiento de los niveles de desigualdad social. El primer plan de choque –el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE)– como última alternativa de concertación logró gradualmente una lenta y dolorosa recuperación. El sexenio de crecimiento cero, tenía consigo el neoliberalismo económico y la reestructuración del esquema de bienestar.

La reforma política con el ideario de la democracia gradualista, comenzó a mostrar la necesidad impostergable de una reforma electoral definitiva, particularmente después de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. El ascenso del PAN y del PRD, mostraron que los electores mexicanos impusieron el voto de castigo al régimen. Ni el presidencialismo como forma de gobierno, ni un sistema auténtico de partidos políticos fueron tocados.

La deuda social se incrementó significativamente, ya que la reforma social no pudo contener la caída en el nivel de vida de los grupos más vulnerables. Su mayor aportación fue la creación de COPLAMAR, que sentaría los cimientos del *Programa Nacional de Solidaridad* de Carlos Salinas de Gortari, sucesor de Miguel de la Madrid. La reducción del gasto social y la reorientación de los escasos recursos para sanear las finanzas públicas, propiciaron una mayor desigualdad social de elevadas proporciones en la justicia social, así como una disminución en el poder adquisitivo de las clases trabajadoras.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF), un intento frustrado

de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de las empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización. La reforma administrativa quedó postergada y nuevamente retrasada. El mayor signo de esa época fue el surgimiento y consolidación de las tendencias neoliberales en la vida de la nación. La ruptura con el populismo y la profundización del neoliberalismo económico, había comenzado en México.

La *Reforma del Estado* con Carlos Salinas de Gortari, por la rapidez, los resultados alcanzados y los cambios introducidos, implicó una profunda polémica a su alrededor. Realizó el mayor número de reformas estratégicas para su proyecto de nación en el siglo XX, aunque dejó a un lado otras que también eran relevantes. La reforma económica, punta de lanza del proyecto neoliberal, produjo por lo menos tres grandes transformaciones: 1) un recorte drástico del gasto público; 2) el proceso de liberalización e inserción mundial mediante el TLCAN; y 3) un desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía nacional mediante un ambicioso programa de privatización.

La enseñanza a este respecto, es que no es posible una liberalización económica si no se lleva a cabo, simultáneamente, una liberalización política. No existe una correlación mecánica, pero es imposible disociar la situación económica con las posibilidades reales de la democracia. Aunque la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población, pero sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. Lo que ha habido es una agudización de las desigualdades sociales, una creciente concentración de la riqueza y un desmantelamiento gradual del Estado. La lección 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.

La *Reforma del Estado en México*, debe partir de una reedificación de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza. A pesar de la discusión del rediseño del rol estatal, existe consenso acerca de que en esa materia, su intervención es definitivamente necesaria. El mercado por sí mismo, no puede constituirse en un adecuado instrumento de redistribución eficaz. El Estado es el problema y la solución a la situación del mejoramiento de la sociedad. La *Administración Pública* influye de forma determinante en la vida de los ciudadanos, siempre y cuando cuente con los elementos, facultades y recursos necesarios.

La *Reforma del Estado* en lo político con Carlos Salinas de Gortari, ha demostrado el propósito de llevar a una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. La principal implicación política, de la *Reforma del Estado*, es que no ha realizado una reforma democrática. Ninguna modernización se puede considerar completa, sin un régimen en donde las políticas de gobierno no se puedan normar dentro del marco del *Estado de Derecho*. La transición política es un caso típico desde arriba, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones de la versión pactada. No obstante, que la transición mexicana es de carácter elitista, podría tener una duración más corta que otras con similares características en otros regímenes latinoamericanos, como la brasileña que duró 15 años. 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 esperaríamos, recuperaría sitio, misión y destino.

Por lo que se refiere a la crítica en torno a la *Reforma del Estado*, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ésta se agrupa en cuatro puntos: 1) la *Reforma del Estado* traicionó la *Revolución Mexicana*; 2) la *Reforma del Estado* es injusta; 3) la *Reforma del Estado* es antidemocrática; y 4) la *Reforma del Estado* es antinacionalista. Al no lograr el desmantelamiento del presidencialismo, como forma de gobierno y como búsqueda de un efectivo sistema presidencial; impedir un auténtico sistema de partidos donde el PRI se convierta en una entidad separada del gobierno; al desechar el nacionalismo revolucionario por una suerte de neoliberalismo disfrazado de liberalismo social; al concentrar la riqueza en pocas manos y ampliando escandalosamente la pobreza; y al liberalizar y ampliar la apertura comercial en detrimento de nuestra soberanía e independencia nacional; efectivamente, la *Reforma del Estado* en el salinismo traicionó la *Revolución Mexicana*, fue injusta, antidemocrática y antinacionalista.

Mientras que la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de los setenta, la reforma administrativa no se consideraba indispensable y mucho menos relevante. En la investigación se distinguen los simples cambios administrativos, las reformas y las revoluciones administrativas. Una *Reforma del Estado* que no considere una auténtica reforma administrativa, sólo introduce, en el mejor de los casos cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos esenciales y relevantes en la propia administración pública. Se debe

establecer qué se requiere en materia de *Administración Pública*, qué falta y que es necesario, para en esa perspectiva iniciar la profunda reforma administrativa. Una *Reforma del Estado*, que en sus raíces no implique necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

La *Reforma del Estado* con Ernesto Zedillo puede caracterizarse de catastrófica con la crisis económica de 1985 y que terminó con estabilidad económica al final de su mandato. La creación del FOBAPROA para privatizar las ganancias de los banqueros y socializar las pérdidas de los mexicanos, impidió una transformación que mejorará el nivel de vida de los ciudadanos. Fue en su gobierno que recibió los beneficios del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte* y el impulsor de un *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea* (TLCUE). Se preocupó más por la estabilidad económica y la austeridad en el gasto público que por el desarrollo económico.

En la reforma política destaca la reforma electoral de 1997 con la creación de un IFE ciudadanizado y la creación de un TRIFE que permitió dejar que el Poder Ejecutivo fuera juez y parte en el ámbito electoral. En su sexenio se distanció de su partido (PRI) y realizó vínculos con el PAN y en menor medida con el PRD. Pero el levantamiento de los *zapatistas* (EZLN) indudablemente marcó su gestión, aunque heredado de su antecesor Carlos Salinas, Zedillo tuvo que lidiar con este problema latente que demostró lo que ya se sabía: fue un excelente economista en el poder, pero como político fue titubeante y contenido para tomar decisiones políticas de trascendencia.

En materia de reforma social, el régimen zedillista transformó el *Programa Solidaridad* en *Progresa*, dejando a un lado la participación social, focalizando los subsidios con políticas educativas, de salud y alimentación, bajo los dictados de los organismos internacionales. El esquema de distribución de apoyos sociales se modernizó pero los resultados no fueron los esperados, ya que los pobres siguieron creciendo.

La pretendida reforma administrativa en el gobierno de Ernesto Zedillo produjo el primer programa de modernización administrativa con énfasis en técnicas de gerencia privada: el PROMAP. El programa introdujo el enfoque de calidad, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos, en la organización y funcionamiento de la *Administración Pública*. El PROMAP tuvo una influencia de la *Nueva Gerencia Pública* (NGP) más por casualidad que por dirección, pero ello contribuyó a una mayor difusión de la NGP en nuestro país.

La *Reforma del Estado* en la administración de Vicente Fox Quesada tuvo un intento fallido con la creación de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado* (2000) encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, que no fue aprobado por el propio Fox. La agenda de la *Reforma del Estado* se transformó en la idea del cambio. La reforma económica impulsada por este gobierno fue bajo dos principios: estabilidad económica, y liberalización económica. Una característica en lo económico, es que no hubo crisis económica, ni desastre financiero al final de su mandato. El recetario neoliberal se aplicó al pie de la letra.

En reforma política, el régimen foxista destaca por una democracia en consolidación y en una alternancia política, que no se atrevió a realizar las reformas de segunda y tercera generación al inicio de su mandato. La ventana de oportunidades que apareció en el año 2000 fue desaprovechada, porque no fue entendida la oportunidad histórica para realizar las reformas estructurales pendientes. Desperdició su bono democrático y terminó en la frivolidad de la "pareja presidencial".

En lo relativo a la reforma social, Vicente Fox transformó *Progresa* en *Oportunidades* y todo su esquema social en la estrategia *Contigo*. Fue reactivo a las políticas sociales del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, copiando algunas de ellas como el apoyo a los adultos mayores. Se ampliaron las becas en los diferentes niveles educativos y la política de vivienda, fue uno de los motores de crecimiento en su administración. Pero los pobres en sus tres modalidades –pobreza alimentaria, patrimonial y de capacidades– se incrementó, lo que no cumplió con sus promesas de campaña.

En la pretendida reforma administrativa, destacan cuatro instrumentos claves en su propósito de mejorar la *Administración Pública –Modelo de Innovación Gubernamental, Agenda de Buen Gobierno, Ley de Acceso a la Información, Ley del Servicio Profesional de Carrera–* que dieron un nuevo papel al sector central y a la creación del IFAI, así como el cambio de denominación de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* por *Secretaría de la Función Pública*. También el *Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia*, marca el primer intento serio en colocar al combate a la corrupción como tema central de su agenda, discursivamente fue relevante, no obstante, al final de su gestión hubo cuestionables resultados en esta materia. La importancia que le dio a la *Administración Pública* se refleja en estos nuevos instrumentos de gobierno que cambiaron la organización y funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno, tanto al interior, como al exterior de la misma.

La *Reforma del Estado* con Felipe Calderón Hinojosa, está marcada por poner en el centro de su agenda gubernamental el combate a la delincuencia organizada. El mejoramiento de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, fue el tema más importante en su administración. Las reformas económicas, políticas, sociales y administrativas, siempre estuvieron en un segundo plano, es decir, fueron reformas adjetivas.

La reforma económica no fue cumplida como se había prometido en su campaña, en la creación de empleos, ya que aunque anunciaba frecuentemente los empleos generados, la economía nacional no creció al ritmo necesario para generar los empleos necesarios para el país y la informalidad siguió creciendo. Su tema central era la estabilidad económica y no dejar una crisis económica al final de su mandato, situación que sí logro. Aunque se aprobaron cuasi reformas en materia fiscal, energética y laboral, así como en el ISSSTE, estas no fueron amplias y transformadoras para realizar los cambios necesarios en los ámbitos en que se aplicaron.

La reforma política no tuvo grandes resultados, debido a la incapacidad del presidente Felipe Calderón en negociar con sus contrarios –PRI y PRD– además de la falta de capacidad política de su gabinete. El escaso margen de su triunfo presidencial y su escasa capacidad política hizo que su gestión fuera complicada e inoperante. También el apoderarse de su partido el PAN, durante su gestión, le trajo malos resultados electorales y polarizó a sus militantes, además debe destacarse que no tuvo triunfos electorales relevantes e incluso no pudo colocar a su candidato a la presidencia de la República en su partido.

La reforma social en la época de Calderón fue la continuación de *Oportunidades* y la denominó *Vivir Mejor* a su estrategia de mejoramiento social. En el discurso su énfasis fue la ampliación del *Seguro Popular* y mayores apoyos al sector salud, con la idea de universalizar la cobertura de la salud en el país. El bajo crecimiento económico, la falta de creación de empleos y la dinámica económica en su sexenio, impactó en los sectores más desfavorecidos ya que se incrementaron los pobres. El modelo neoliberal es una máquina de pobres y productora de desigualdad social, lo que coloca a nuestro país como una de las naciones más desiguales en el mundo.

En la reforma administrativa, el gobierno de Calderón impulsó varias estrategias: el *Programa Especial de Mejora de la Gestión* (PMG); el *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR); y el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED). Como estos programas fueron coordinados por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y la *Secretaría de la Función Pública*, no hubo una

adecuada coordinación y los resultados fueron contrastantes. Mientas que el PbR y el SED, fueron impulsados por la SHCP y mostraron avances en sus ámbitos, el PMG asignado a la SFP, fue desapareciendo de la estrategia administrativa. Incluso, el presidente Felipe Calderón intentó desaparecer con la justificación de la austeridad de las finanzas públicas, las secretarías de *la Función Pública, Turismo* y *Reforma Agraria*, situación que el Poder Legislativo le impidió. La Administración Pública no fue una prioridad en su sexenio, incluso no modificó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* como todos sus antecesores.

Por su parte, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) pretendieron mediante la llamada *modernización administrativa*, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel de la *Administración Pública* y en esa medida, reducirla para resolver los problemas del sector público. Aspecto relevante en estos gobiernos, fue el relativo a la privatización de las empresas públicas de que una cifra oficial de 1,155 llega al final del régimen de Zedillo en 230 entidades paraestatales.

La *Administración Pública* en los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) tuvieron sus contrastes. Para el *foxismo* –en parte por el empuje de Ramón Muñoz en la *Oficina de Innovación de la Presidencia*– la *Agenda de Buen Gobierno* sintetizó en seis principios los temas desarrollados para modernizar el aparato gubernamental. Además de la *Ley de Acceso a la Información* y la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, dinamizaron y cambiaron la forma de realizar las cosas en el ámbito de la administración pública. Mientras que en el calderonismo, no hubo nadie que se comprometiera con impulsar los programas institucionales –PMG, PbR y SED– para que estos se mantuvieran como prioridad en el sexenio. Más que una modernización administrativa, lo que tuvimos fue un *impasse* en la línea del tiempo de la administración pública.

La *Reforma del Estado* en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) comenzó con once reformas estructurales de segunda y tercera generación, bajo el apoyo del *Pacto por México*. En un breve plazo de dos años, se lograron los acuerdos y consensos adecuados para aprobar las reformas como sus leyes secundarias, consolidándose todas en el 2014. Las reformas económica, política-electoral, social, constitucional y administrativa se encuentran en marcha, por lo que es prematuro evaluar sus resultados. Por el momento, frente a la crisis de representatividad y de legitimidad de su régimen, su gobierno debe realizar las adecuaciones,

realizar cambios en su gabinete y propiciar un nuevo pacto con los tres poderes de la Unión y con los tres niveles de gobierno para afrontar tan delicada coyuntura.

La agenda pendiente de la *Reforma del Estado* y de la *Administración Pública* en el siglo XXI, incluye temas en las agendas –económica, política, social, administrativa y alternativa– además de nuevos atributos en el aparato gubernamental como: moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada, abierta, necesaria, profesionalizada, transparente, con rendición de cuentas, con gobierno electrónico, de calidad y con participación ciudadana. La reforma administrativa todavía espera a ser implementada con una nueva visión del sector público y con atributos éticos, de contacto con la comunidad y de servicio a los ciudadanos. Servir a la Constitución no al régimen en turno, debe ser un cambio en la filosofía del servicio público.

Considerando lo anterior, una *Reforma del Estado* que no realice una reforma administrativa profunda, sólo introduce en el mejor de los casos, cambios administrativos, actualización de nuevas técnicas administrativas, modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en las estructuras y procesos esenciales de la administración pública. Sí la *Reforma del Estado*, en su más pura concepción, busca modificar los límites de lo público y lo privado ¿puede la administración pública quedar fuera de este proceso? ¿Cómo aspirar a una profunda modernización económica, política y social, si en la administración pública se cuenta con un aparato tradicional, autoritario, centralizado y falto de credibilidad? Estas preguntas deberán resolverse en la nueva agenda de la *Reforma del Estado* y de la reforma administrativa.

Nuestra propuesta fundamental es que el país, frente a los grandes retos que le impone la globalización y el avance tecnológico mundial, así como la desigual distribución de la riqueza nacional, requiere que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la *Reforma del Estado*. Dentro de la *Reforma del Estado*, la estrategia de liberalización económica y la liberalización política, deben ir aparejadas a una reforma administrativa profunda, que intente adecuar el aparato burocrático a las nuevas condiciones prevalecientes de la globalización mundial. Se requiere de una reforma administrativa en México, que permita gradualmente una vía hacia la democracia administrativa, donde el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario. No hay *Reforma del Estado* sin reforma administrativa. Por tanto, *Reforma del Estado* sin reforma administrativa, es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaleciente en el país.

## BIBLIOGRAFÍA


1. Abbagnano, Nicola (1984). *Diccionario de Filosofía*, México, FCE.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (1990). "Por un Estado con los pies en la tierra". En revista *Examen*, México, año II, núm. 13.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. (1994). "La reforma del Estado mexicano". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 1.
5. Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). "Presentación", Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana.
6. Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) *Gobierno y administración pública*. México, FCE, CONACULTA.
7. Alba Vega, Carlos (2003). "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
8. Alcocer Villanueva, Jorge (1991). "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
9. Alejandro Cornejo, Romer (2001). "México y China entre la buena voluntad y la competencia". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
10. Álvarez Macotela, Óscar y Mercado García, Alfonso (2010). "Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.

11. Anguiano Roch, Eugenio (2001). "Las relaciones México-APEC, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166.
12. Antonorsi, Nelly M. de (1979). "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*. Primer Coloquio. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD). México.
13. Arellano Gault, David; Lepore, Walter y Coronilla Cruz, Efraín (2007). "La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza". En *Buen Gobierno*, México, No. 3.
14. Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio *et al.* (1995). *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*. México, Miguel Ángel Porrúa.
15. Arias Marín, Alán (2012). *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*. México, Gernika.
16. Aristóteles (1985). *Política*. México, Porrúa, Colección "Sepan Cuántos".
17. Arizpe, Lourdes (2012). "Refundar el debate de las ideas y la cultura política". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
18. Aspe Armella, Pedro (1992). "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)". En Bazdresch, Carlos, *et al.* *México, auge, crisis y ajuste.* México, FCE. Lecturas del Trimestre Económico.
19. Aspe Armella, Pedro (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE.
20. Attili, Antonella (2007). "El cambio político en México: 30 años (no) es nada". En *Nexos*, México.
21. Ayala Espino, José (2000). Instituciones y economía. *Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE.
22. Ayala Espino, José (2002). *Fundamentos institucionales de mercado*. México, UNAM, Facultad de Economía.
23. Ayala Espino, José Luis (1992). *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP.
24. Ayala Espino, José Luis (1995). "La Reforma del Estado: saldos y desafíos". En *RAP, Reflexiones sobre Administración Pública*, México, No. 89, INAP.
25. Aziz Nassif, Alberto (1991). "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.

26. Aziz Nassif, Alberto (2012). "Notas sobre la crisis democrática en México". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
27. Báez González, Francisco y González Tiburcio, Enrique (1989). "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo." En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*. México, CIIH-UNAM.
28. Bazdresch, Carlos (1991). "Implicaciones económicas de la transición a la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
29. Becerra, Ricardo (2012). "Los últimos treinta años". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI.
30. Béjar Algazi, Luisa (2010). "Los partidos en el Congreso a la luz del nuevo reparto del poder en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
31. Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago (1986). "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano". En Torres, Blanca (comp.). *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México.
32. Benítez Manaut, Raúl (2001). "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
33. Bensusán, Graciela (2012). "Los desacuerdos sobre la postergada reforma de la legislación laboral". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
34. Bienvenido Liriano Arias, José (2007). "Precisiones sobre la sociedad del conocimiento y la reforma del Estado". *En XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana.
35. Bizberg, Ilán (2003). "El sindicalismo en el fin del régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
36. Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995). "La reforma del aparato del Estado y la constitución brasileña. En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 4.

37. Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997). "Una reforma basada en la gestión aplicada a la administración pública de Brasil". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, Núm. 9.
38. Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1988). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, CLAD, Paidós.
39. Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (2007). *La reforma de las organizaciones*. México, CIDE.
40. Calva, José Luis (1995). *El modelo neoliberal mexicano*. México, Juan Pablos Editor.
41. Calva, José Luis (2012). "Reforma económica para un Estado de Bienestar". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
42. Cámara de Diputados. *De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación*. México, Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, 13 de marzo de 2003, mimeo.
43. Cámara de Senadores. *Se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación*. México, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores, 24 de octubre de 2002, mimeo.
44. Campero Cárdenas, Gildardo (1982). *La reforma administrativa en América Latina*. México, INAP, Serie Praxis, No. 54.
45. Campero Cárdenas, Gildardo y Loureiro, Ceci (1976). "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En *Revista de Política y Administración*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 5.
46. Carbonell, Miguel (2003). "Estrategias y propuestas para la Reforma de Estado". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo*. México, SEGOB, 2003.
47. Cárdenas Sánchez, Enrique (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia para las Américas-FCE.
48. Cárdenas Sánchez, Enrique (2010). "La reestructuración económica de 1982 a 1994". En Elisa Servín (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México.

49. Cardozo Brum, Myriam (1998). "Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano". En *Prospectiva*. Año 3, núm. 10.
50. Carpizo, Jorge (2012). "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
51. Carrillo Castro, Alejandro (1980). *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa.
52. Carrillo Castro, Alejandro (1980). *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa.
53. Carrillo Castro, Alejandro (1982). "La reforma administrativa en México". En Leemans, Arne F. (Comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, FCE.
54. Casar, María Amparo (2002). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
55. Castillo Peraza, Carlos Enrique (1991). "La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
56. Castillo Quintanilla, Rolando (2007). "Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, Núm. 38.
57. Castillo, Gerardo (2010). "Hacia una reforma energética en México favorable al medio ambiente". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
58. Castro Martínez, Pedro (2001). "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
59. Cerro Castiglione, José Antonio (2012). "¿Dónde estamos hoy?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
60. Chanes Nieto, José (1975). "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". En *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP.
61. Chanes Nieto, José (1994). "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

62. Chávez Alvarado, Miguel A. (1991). "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En *Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México, INAP.
63. Chuayffet Chemor, Emilio (2014). "La reforma educativa". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX.
64. CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD, Caracas.
65. CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la función pública*. CLAD, Bolivia.
66. CLAD (2007). *Carta Iberoamericana del gobierno electrónico*. CLAD, Chile.
67. CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. CLAD, El Salvador.
68. CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*. CLAD, Portugal.
69. CLAD (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. CLAD, República Dominicana.
70. Comisión Federal de Competencia Económica (2014). *Ley Federal de Competencia Económica*. México, COFECE.
71. Concha Malo, Miguel (2012). "La urgencia de una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
72. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1991). El *Combate a la pobreza*. México, El Nacional.
73. Cordera, Rolando (2012). "La falsa promesa de las reformas estructurales". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI.
74. Cordera, Rolando (2012). "La reforma del Estado hacia un Estado de Bienestar". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
75. Cordera, Rolando y Tello, Carlos (1983). *México la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI.
76. Córdoba, Arnaldo (1990). "¿Un nuevo Estado?". En *Nexos*, No. 145.
77. Córdoba, José (1991). "Diez lecciones de la reforma económica de México". En *Nexos*, No. 158.
78. Correa, Eugenia (2012). "Reformas económicas, soberanía y poder político". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.

79. Cotler Ávalos, Pablo (2012). "Un balance de la política económica en un contexto de globalización". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
80. Crozier, Michel (1992). *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE.
81. Cruz, José (1998). *Reinventando el gobierno en México*. México, Orión.
82. Cueva, Mario de la (1994). *La idea de Estado*. México, FCE.
83. De los Reyes, Yolanda (1986). "Descentralización de la educación". En Torres, Blanca (comp.). D*escentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México.
84. Diario Oficial de la Federación (2014). "Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emite el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica". México, 8 de julio de 2014.
85. Diario Oficial de la Federación (2014). "Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Gas Natural". México, 28 de agosto de 2014.
86. Diario Oficial de la Federación (2014). "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación". México, 28 de agosto de 2014.
87. Diario Oficial de la Federación (2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". México, 10 de febrero de 2014.
88. Diario Oficial de la Federación (2014). "Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones". México, 4 de septiembre de 2014.
89. Diario Oficial de la Federación (2014). "Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética". México, 11 de agosto de 2014.
90. Diario Oficial de la Federación (2014). "Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". México, 20 de febrero de 2014.
91. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.
92. Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984.
93. Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1983.
94. Diario Oficial de la Federación, 8 de marzo de 1984.
95. Dror, Yehezkel (1982). "Estrategias para la reforma administrativa". En Leemans, Arne F. *Cómo reformar la administración pública*. México, FCE.

96. Dror, Yehezkel (1994). "Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas". En *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santa Fe de Bogotá.
97. Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009). "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XVIII, número 2.
98. Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2000). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos actuales". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 18.
99. Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2002). "El Estado mexicano después de su reforma". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
100. Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002). "La lógica del cambio político en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
101. Engels, Federico (1969). *El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*. Moscú, Progreso.
102. Espinosa Valle, Víctor Alejandro (1993). *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP.
103. Fabio Beltrones, Manlio (2009). "Palabras de Manlio Fabio Beltrones, iniciativa de Reforma del Estado, 2007". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007*. Documentos básicos para entender el cambio político. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.
104. Figueroa Huencho, Verónica (2009). "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: elementos conceptuales y metodológicos para el desarrollo de un modelo de análisis". En *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil.
105. Fix-Fierro, Héctor (2001). La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta. México, UNAM.
106. Flores Olea, Víctor (2012). "Soberanía y Desarrollo. Refundación de la República". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
107. Fox Quesada, Vicente (2003). *Tercer Informe de Gobierno*. México, Gobierno de la República.
108. Fox Quesada, Vicente (2004). *Cuarto Informe de Gobierno*. México, Gobierno de la República.
109. Fox Quesada, Vicente (2005). *Quinto Informe de Gobierno*. México, Gobierno de la República.
110. Fox Quesada, Vicente (2006). *Sexto Informe de Gobierno*. México, Gobierno de la República.

111. Fox Quesada, Vicente (2009). "Discurso de Vicente Fox en la instalación de la Comisión de Estudios para la reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.
112. Fox Quesada, Vicente (2009). "Discurso de Vicente Fox Quesada en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.
113. Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge (1996). *La reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana.
114. Galeana, Patricia (2012). "Crisis del Estado laico". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
115. García Guzmán, Maximiliano (2010). "La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
116. Garnier Rímolo, Leonardo (1997). "La reforma del Estado: reto de la democracia". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 7.
117. Gil Villegas, F. (1993). "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social". En Gil Villegas, Francisco *et al*. *La cuestión teórica del liberalismo social, Cuadernos de liberalismo social 1*, México, Cambio XXI.
118. Gil Villegas, Francisco (2001). "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
119. Gilly, Adolfo (1990). "El régimen en su dilema". En *Nexos*, México, No. 146.
120. Gobierno de la República (2014). *Código Nacional de Procedimientos Penales. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República.
121. Gobierno de la República (2014). *Nueva Ley de Amparo. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República.
122. Gobierno de la República (2014). *Reforma de competencia económica. Resumen ejecutivo*. México, Presidencia de la República.

123. Gobierno de la República (2014). *Reforma de la hacienda pública. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
124. Gobierno de la República (2014). *Reforma en materia de telecomunicaciones. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
125. Gobierno de la República (2014). *Reforma en materia de transparencia. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
126. Gobierno de la República (2014). Reforma energética. Resumen ejecutivo. México, Presidencia de la República.
127. Gobierno de la República (2014). *Reforma financiera. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
128. Gobierno de la República (2014). *Reforma laboral. Resumen ejecutivo*. México, México, Presidencia de la República.
129. Gobierno de la República (2014). *Reforma política-electoral. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
130. Gobierno de la República (2014). *Reformas en acción*. México. Presidencia de la República.
131. Gobierno de la República. (2014) *Reforma educativa. Resumen ejecutivo.* México, Presidencia de la República.
132. Gobierno Federal (2008). *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal*. México, SFP.
133. Góngora Pimentel, Genaro David (2012). "El Estado de Derecho en México". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
134. González Gómez, Javier (2008). "La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer? ¿hacia dónde ir? ¿cómo actuar?". En *Revista de Administración Pública (RAP)* 117, México, INAP, vol. XLIII, No. 3, p. 44.
135. González Gómez, Marco Antonio (2009). *La política económica neoliberal en México (1982-2006).* México, Ediciones Quinto Sol.
136. González González, Guadalupe (2001). "Política exterior de México en la globalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
137. González Pedrero, Enrique (1990). "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146.
138. González Tiburcio, Enrique (1993). *Reforma del Estado y política social*. México, INAP.
139. González Tiburcio, Enrique (1995). "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En *Revista de Administración Pública*, INAP, México, No. 89.

140. Groves, Roderick T. (1982). "Reforma administrativa y desarrollo político". En Leemans, Arne F. (Comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, FCE.
141. Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998). *Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal*. México, CIDE, Documento de Trabajo, No. 61.
142. Guerrero, Omar (1986). *La administración pública en el Estado capitalista*. México, Fontamara.
143. Guerrero, Omar (1990). "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3.
144. Guerrero, Omar (1990). "La Reforma del Estado como modernización". En Núñez Jiménez, Arturo (Coord.) *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP.
145. Guerrero, Omar (1990). "Privatización de la administración pública". En *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. España, INAP, vol. 57, No. 1.
146. Guerrero, Omar (1992). *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés.
147. Guerrero, Omar (1994). "Los usos del análisis de implementación de políticas". En *Gestión y Política Pública*, vol. III, No. 1.
148. Guerrero, Omar (1995). *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla.
149. Guerrero, Omar (1995). *La formación profesional de administradores públicos en México*. México, IAPEM, INAP.
150. Guerrero, Omar (1997). "La carrera administrativa en México, entre la policy y la política". En *Revista de Administración Pública. La Administración y el Pluripartidismo*. México, INAP, No. 96.
151. Guerrero, Omar (2009). *El neoliberalismo de la utopía a la ideología*. México, Fontamara.
152. Gurría Treviño, José Ángel (1993). "La nueva política de deuda externa de México". En *La Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE.
153. Gutiérrez Garza, Esthela (1990). "Presentación. El sexenio del crecimiento cero". En Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) *Testimonios de la crisis, vol. 4, Los saldos del sexenio: 1982-1988*. México, Siglo XXI-UAM.
154. Gutiérrez Garza, Esthela (2011). "Agradecimientos". En Gutiérrez Garza, Esthela (coord.ª). *Cambiar México con participación social*. México, Siglo XXI-Universidad Autónoma de Nuevo León-Senado de la República LXI Legislatura.

155. Gutiérrez Márquez, Enrique (2012). "Balance del sexenio: ¿Político de tolerancia?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
156. Haggard, Stephan (1998). "La reforma del Estado en América Latina". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 11.
157. Hegel, G. W. F (1985). *Filosofía del derecho*. México, UNAM.
158. Heredia, Blanca (2002). "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
159. Hernández Rodríguez, Rogelio (2003). "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
160. Hill Mayoral, Benjamín G. (2007). "Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros". En *Buen Gobierno*. México, No. 3.
161. Hobbes, Tomás (1984). *Leviatán*, México, FCE.
162. Huacuja, M. y Woldenberg, J. (1975). "En torno a la concepción marxista del Estado". En *Estado y lucha política en el México actual*. México, El Caballito.
163. Huerta Moreno, Ma. Guadalupe (2001). *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP.
164. Huntington, P. Samuel (1992). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Argentina, Paidós.
165. Hurtado, Guillermo (2012). "Vieja y nueva transición". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
166. Hurtado, Javier (1991). "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
167. Ibarra, David (2011). *Ensayos sobre economía mexicana*. México, FCE.
168. Instituto de Estudios para la Transición Democrática (2014). *México: las ruinas del futuro*. México.
169. Jiménez Ruiz, Francisco Javier (2010). "El nuevo sistema de financiamiento de los partidos políticos en México: construcción y perspectivas (2007-2009)". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.

170. Joaquín Coldwell, Pedro (2014). "Las razones de la reforma energética". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 133, vol. XLIX.
171. Kaplan, Marcos (1997). "Crisis y reformas del Estado latinoamericano". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 9.
172. Kelsen, Hans (1979). *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume.
173. Kerber Palma, Víctor (2001). "Las relaciones entre México y Japón, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
174. Kliksberg, Bernardo (1984). "La reforma administrativa en América Latina". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *La reforma administración pública en América Latina*. Madrid, España, INAP.
175. Kliksberg, Bernardo (1990). "Una nota sobre los 'debates trampa' relativos al Estado". En *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
176. Kliksberg, Bernardo (1991). "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En *II Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. México, INAP.
177. Kliksberg, Bernardo (2013). Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo. México, INAP, Conferencia Braibant, Serie Praxis, Núm. 149.
178. Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE.
179. Langston, Joy (2010). "El dinosaurio que no murió: el PRI de México". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México.
180. Lechner, Norbert (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad". En Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México, IIS-Plaza y Valdés.
181. Leemans, Arne F. (Comp.) (1982). *Cómo reformar la Administración Pública*. México, FCE.
182. Lenin, Vladimir I. (1981). *El Estado y la revolución*. Moscú, Progreso.
183. Levy A., Santiago (1993). "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE.
184. Loaeza, Soledad (2003). "Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.

185. Loaeza, Soledad y Prud´homme, Jean-François (2010). "Introducción general". En Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François (coords.). *Los grandes problemas de México*. Tomo XIV. Instituciones y procesos políticos. México, El Colegio de México.
186. López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor (2010). "La modernización del sistema jurídico (1970-2000)". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE, FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México.
187. López Moreno, Javier (1994). *Reformas constitucionales para la Modernización*. México, FCE.
188. Lustig, Nora (1989). "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*. México, CIIH-UNAM.
189. Macouzet N., Ricardo y González V., Luis (2001). "Política y comercio de México hacia América Latina". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
190. Madrid Hurtado, Miguel, de la (1988). *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
191. Madrid Hurtado, Miguel, de la (1995). "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". En *Gestión y Política Pública, vol. 4, No. 2*, México, CIDE, segundo semestre.
192. Madureira, César (2002). "La evaluación de desempeño en el contexto de la administración pública. Una revisión sobre la doctrina". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, núm. 23.
193. Martínez Cabañas, Gustavo (1966). "Bases para una reforma administrativa", En *Revista de Comercio Exterior*. México.
194. Martínez, Ifigenia (1989). "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM.
195. Martner, Gonzalo (1984). "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, España, INAP.
196. Mayer, J. P. (1981). *Trayectoria del pensamiento político*. México, FCE.
197. Medellín Torres, Pedro (1994). "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 2.
198. Medina Piña, Luis (1994). La transición mexicana. México, Miguel Ángel Porrúa, Textos para el cambio, No. 5.
199. Méndez, José Luis (1996). "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 6.

200. Méndez, José Luis (1998). "La modernización administrativa". En *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 48.
201. Mercado García, Alfonso y Romero, José A. (2010). "Introducción". Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
202. Mereles, Marcelo y Castillo, Rocío (2014). "La reforma energética de México. Oportunidades y retos". En Foreign Affairs *Latinoamérica*. México, ITAM, Vol. 14, Núm. 2.
203. Mesa-Lago, Carmelo (1999). "Desarrollo social, reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo XXI". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 15.
204. Meyer, Lorenzo (2003). "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
205. Meyer, Lorenzo (2010). "¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
206. Miranda Castillo, Adolfo (2010). "De la reforma del Estado al fortalecimiento punitivo: balance de los cambios en justicia y seguridad pública en el periodo 2006-2009". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
207. Moctezuma, Esteban (1993). "Avances de la Federalización Educativa en México". En *La Administración Pública Contemporánea*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE.
208. Moctezuma, Esteban (1994). "La educación frente a las nuevas realidades". En *Resumen de una Visión de la Modernización de México*. México, Presidencia de la República-FCE, Tomo II.
209. Molinar Horcasitas, Juan y Swaan, Mony (2001). "Reformas de Segunda Generación y los Desafíos para México". En *Conferencia IBERGOP*, México, ITAM.
210. Molinar, Juan (1987). "Los procesos electorales: 1983-1987". En Samuel Pérez, Germán y León (comp.) *17 ángulos de un sexenio*. México, UNAM-Plaza y Valdés.
211. Monsiváis, Carlos (1990). "A menor Estado, mayor presidencialismo". En *Nexos*, México, No. 145.
212. Montoya Martín del Campo, Alberto (2012). "Introducción". *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.

213. Moreno, Alejandro (2002). "Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.

214. Muñoz García, Alfredo (2007). "Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?". En *Buen Gobierno*, México, No. 3.

215. Muñoz Gutiérrez, Ramón (2001). *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. Gobierno de la República, México.

216. Muñoz Ledo, Porfirio (1991). "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia." En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.

217. Muñoz Ledo, Porfirio (2007). "La reforma del Estado mexicano". En *El Cotidiano*. México, UAM, núm. 144.

218. Muñoz Ledo, Porfirio (2009). "Discurso de Porfirio Muñoz Ledo en la instalación de la Comisión para la reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.

219. Muñoz Ledo, Porfirio (2009). "Discurso de Porfirio Muñoz Ledo en la presentación de las conclusiones de la Comisión de Estudios para la reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.

220. Muñoz Ledo, Porfirio (2012). "Mensaje inaugural". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.

221. Muñoz Ledo, Porfirio (coord.) (2004). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. México, UNAM.

222. Murayama, Ciro (2012). "La construcción del Estado de Bienestar para México". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI.

223. Nacif Hernández, Benito (2002). "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
224. Naciones Unidas (1971). *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas, Documento ST/TAO/M/57.
225. NAFINSA. La economía mexicana en cifras, México, 1986, Cuadro 13.6.
226. Naím, Moisés (1995). "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma". En *Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos*. México, Núm. 2.
227. Narro Robles, José (2012). "Mensaje inaugural". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
228. Narro Robles, José (2012). "Prólogo". En Córdova, Lorenzo; Murayama, Ciro y Salazar, Pedro (coords.). México 2012. *Desafíos de la consolidación democrática*. México, Tirant lo Blanch.
229. Nonell, Rosa (2002). *Transparencia y Buen Gobierno, La Rendición de Cuentas (*Accountability*) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las Universidades*. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, Icaria.
230. Núñez, Ernesto; Zermeño, Jésica y Martínez, Martha (2012). "El pacto y sus asegunes". En *Enfoque, Reforma,* domingo 9 de diciembre de 2012.
231. O'Neil, Shannon K. (2014). "¡Que vivan las reformas¡". En Foreign Affairs *Latinoamérica*. México, ITAM, vol. 14, núm. 2.
232. Ortiz Martínez, Guillermo (1993). «Los cambios en la política financiera». En *La Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE.
233. Ortiz Wadgymar, Arturo (1994). *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales.* México, Nuestro Tiempo.
234. Ortiz, Etelberto (2010). "Modelos de Desarrollo: Integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
235. Osorio Chong, Miguel Ángel (2014). "Reforma política y eficacia de la administración pública". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 133, vol. XLIX.
236. Oszlak, Oscar (1993). "La reforma del Estado: El día después". En Bodemer, Klaus. *La Reforma del Estado: Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESUR).

237. Oszlak, Oscar (1994). "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE.
238. Oszlak, Oscar (1999). "De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´ reforma del Estado". En *Revista Nueva Sociedad*. Venezuela, No. 160.
239. Pantoja Morán, David y Cortez Salinas, Josafat (2010). "La reforma de PEMEX". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
240. Paoli Bolio, Francisco (2003). "Etapas de cambio de las instituciones políticas en el México contemporáneo". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo*. México, SEGOB.
241. Paoli Bolio, José (2012). "Crisis del Estado nacional". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
242. Paramio, Ludolfo (2004). "Reforma política y Reforma de Estado". En *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, No. 30.
243. Pardo, María del Carmen (1986). "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo". En Torres, Blanca (comp.) *Descentralización y Democracia en México*. México, Colegio de México.
244. Pardo, María del Carmen (1993). *La modernización administrativa en México*. México, INAP, El Colegio de México.
245. Pardo, María del Carmen (1995). "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión Pública y Política Pública*. México, CIDE, vol. 4, No. 2.
246. Pardo, María del Carmen (1996). "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". En *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 43.
247. Pardo, María del Carmen (2003). "La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
248. Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México.
249. Pardo, María del Carmen (2012). "¿Cambio o parálisis en la administración pública mexicana?". En Valverde Loya, Miguel Ángel y Hilderbrand, Mary E. (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*. México, Tecnológico de Monterrey, EGAP-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa.

250. Paz Pellat, Marco Antonio *et al*. (2012). *Política social en México*. Logros recientes y retos pendientes. México, SEDESOL-FCE.
251. Peña Nieto, Enrique (2014). "Las reformas transformadoras de México". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 133, vol. XLIX.
252. Peña Nieto, Enrique (2016). "Sistema de Justicia Penal Acusatorio: por una justicia pronta y expedita para todos". En *El Universal*, 21 de junio de 2016.
253. Pérez Fernández del Castillo, Germán (1988). "Del corporativismo de Estado al corporativismo social". En Bazdresch, Carlos *et al*. (comps.). *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE, Tomo I.
254. Pérez Ramírez, Rigoberto (2004). *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*. México, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
255. Pérez Tamayo, Ruy (2012). "Ciencia y cultura en México". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
256. Peschard, Jacqueline (2007). *Transparencia y partidos políticos*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 8.
257. Piam, Sylvestre (1994). "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE.
258. Pichardo Pagaza, Ignacio (1984). *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales*. México, SECOGEF, discursos del secretario, No. 5.
259. Pichardo Pagaza, Ignacio (1984). *Introducción a la Administración Pública de México. Bases y estructura*. México, INAP, vol. 1.
260. Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México, FCE.
261. Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. (1988). "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?". En *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 16.
262. Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. (1991). "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?". En *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 44.
263. Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. (1991). "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". En *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, No. 39.
264. Piñeyro, José Luis (2001). "La seguridad nacional con Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
265. Poder Ejecutivo Federal (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP.

266. Preciado Solís, Benjamín (2001). "Las relaciones entre México y la India, 1995-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre 2001.
267. Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
268. Presidencia de la República (2012). *6° Informe de Gobierno*. México.
269. PRI. (2009) "Exposición de motivos de la iniciativa que crea la Ley para la Reforma del Estado". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.
270. Provencio, Enrique (2012). "La estrategia distributiva para el crecimiento". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI.
271. Prud'Homme, Jean-François (2003). "El Partido de la Revolución Democrática: Las ambivalencias de su proceso de institucionalización". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLIII, No. 171, núm. 1.
272. Puente, Khemvirg (2010). "Poder Legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en Méxic*o. México, UNAM.
273. Puyana, Alicia y Romero, José A. (2010). "La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
274. Rábago Dorbecker, Miguel (2012). "Sombras nada más. Para un balance de las políticas sobre derechos humanos durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
275. Ramírez de la O., Rogelio (2010). "Los caminos de una reforma fiscal integral". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
276. Ramírez-Alujas, Álvaro Vicente (2001). "Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001)". En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.
277. Ramón de la Fuente, Juan (2012). "La Universidad en la sociedad del conocimiento". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.

278. Rathbone, John Paul (2014). "México está a tiempo de evitar desenlace trágico". En *El Financiero*, México, 16 de diciembre de 2014.
279. Rebolledo, Juan (1993). *La Reforma del Estado en México*. México, FCE.
280. Reséndiz Rodríguez, Rafael y Del Valle Osorio, Federico (2010). "Reforma de Estado y reforma de los medios: Una historia sin fin". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
281. Reyes Heroles, Federico (1991). "México entre la transición y las presiones", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
282. Reyes Heroles, Jesús (1991). "Elementos económicos de la Reforma del Estado". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
283. Rincón Gallardo, Gilberto (2009). "Propuesta de agenda del diálogo nacional para la reforma del Estado mexicano en la comisión legislativa para el estado de Chiapas". En Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor (compiladores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Tomo III.
284. Rives, Roberto (2009). *La administración pública en México en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPG, IAPJ, IAPQROO, IAPEM.
285. Robles Arenas Migoni, Jorge (1996). *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.
286. Roel Rodríguez, Santiago (1997). *PROMAP y Proceso de Cambio*. Ponencia presentada en Toluca, Estado de México, Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.
287. Roel Rodríguez, Santiago (1998). Estrategias para un Gobierno Competitivo. *Cómo Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma*. México, Ediciones Castillo.
288. Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier (1993). "El proceso de desincorporación en México". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.
289. Rojas Gutiérrez, Carlos (1993). "El programa nacional de solidaridad y la estructuración de la gestión social participativa". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.

290. Ros Bosch, Jaime (2014). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México. México*, El Colegio de México-UNAM.
291. Rousseau, Isabelle (2010). "Las nuevas élites y su proyecto modernizador". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE-FCE-CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México.
292. Rubio, Luis (1990). "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145.
293. Rubio, Luis (1991). "La democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
294. Sacristán Ruiz, Carlos (1993). "La reestructuración del sistema burocrático". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.
295. Salinas de Gortari, Carlos (1990). "Reformando al Estado". En *Nexos*, México, No. 148.
296. Salinas de Gortari, Carlos (1993). Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". En *La Jornada*, México, Suplemento Especial.
297. Salinas, Alberto (1980). *La reforma administrativa: un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio*. México, FCE.
298. Samaniego Breach, Ricardo (2001). "Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: Una aplicación para el caso de México, 1982-2001". En *Conferencia IBERGOP*, México, ITAM.
299. Sánchez de la Vara, Roberto (2012). "Lo bueno, lo malo y lo feo ¿Cómo le fue al sector empresarial en el sexenio de Felipe Calderón?". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
300. Sánchez González, José Juan (1993). *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.
301. Sánchez González, José Juan (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, IAPQROO-Miguel Ángel Porrúa.
302. Sánchez González, José Juan (2009). "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". En *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1.
303. Sánchez González, José Juan (2010). "La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón". En *Revista de Administración Pública*, México, INAP, No. 123.

304. Sánchez González, José Juan (2010). La privatización en México como retracción estatal. Toluca, IAPEM-Colegio de Ciencia Política y Administración Pública del Estado de México.
305. Sánchez González, José Juan (2012). "Significados de la accountability en la administración pública". En *Revista IAPEM*. Toluca, IAPEM, No. 83.
306. Sánchez González, José Juan (2013). *La corrupción administrativa en México*. México, IAPEM.
307. Sánchez González, José Juan (2014). "El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México. Alcances y limitaciones". En Sánchez González, José Juan (coord.). *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*. México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
308. Sánchez González, José Juan (2014). "Implicaciones de la administración pública por el Pacto por México: los nuevos órganos reguladores". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Mimeo.
309. Sánchez González, José Juan (2014). "Reformas para mejorar la transparencia y el combate a la corrupción en México". En Montes de Oca Malváez, Juan (coord.). *Nueva Reforma del Estado. Los retos en México 2013-2018*. México, UNAM-FES Acatlán.
310. Sánchez Susarrey, Jaime (1991). "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
311. Schedler, Andreas (2007). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 3.
312. Schiavon, Jorge A. y Ortiz Mena L.N., Antonio (2001) "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
313. Schneider, Ben Ross (2001). "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 20.
314. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, SECODAM
315. Secretaría de Desarrollo Social (2005). *Innovación y responsabilidad en la política social*. México, SEDESOL.
316. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1984). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984-1988*. México, SEDUE.

317. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005). *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas*. México, SHCP-FCE.
318. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México, p. 6.
319. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1988). *Reestructuración del sector paraestatal*, México, FCE.
320. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994). "Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos, 1989-1994". México, *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*.
321. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1996). "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*, martes 28 de mayo de 1996.
322. Secretaría de la Función Pública (2007). *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*. México.
323. Secretaría de la Función Pública (2007). *Programa de Mejoramiento de la Gestión*. México, SFP.
324. Secretaría de la Presidencia (1976). *Glosario de Términos Administrativos*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos.
325. Secretaría de Programación y Presupuesto (1984). *Memoria Institucional*, anexo.
326. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985). *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, SPP.
327. Servín, Elisa (2010). "Introducción". En Servín, Elisa (coord.ª). *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México, CIDE-FCE, CONACULTA; INEHRM, México 2010, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.
328. Shepherd, Geoffrey (1999). "El desafío de la reforma administrativa en América Latina". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 13.
329. Smill, Ochs y Laurerio, Ceci (1975). "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". En *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, INAP, No. 6.
330. Sobarzo, Horacio (2010). "Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
331. Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2005). *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio*. México, FCE.

332. Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2006). *Políticas públicas en democracia*. México, FCE.
333. Soloaga, Isidro (2012). "Las limitaciones de la política agrícola de la última década". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
334. Sosa, José (compilador) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Escuela de Administración Pública D.F.-Siglo XXI.
335. Tello Macías, Carlos (1990). "Reforma del Estado y justicia social". En *Nexos*, No. 145.
336. Tello Macías, Carlos (2012). "Estado de Bienestar". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
337. Thwaites Rey, Mabel (2008). "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?". En *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, núm. 41.
338. Tomassini, L. (2003). "El problema de los consensos en las reformas administrativas de América Latina". *En V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Bolivia.
339. Torres Estrada, Pedro Rubén y Barceló Rojas, Daniel Armando (2008). *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*. México, Porrúa-Suprema Corte de Justicia de la Nación-EGAP-UNAM, 2008.
340. Ugalde, José Luis (2011). "Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales". En Sosa, José (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Biblioteca Básica de Administración Pública-Siglo XXI, No. 14.
341. Unidad de Administración Pública de la CEPAL (1970). "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". En *Reunión de expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L. 12.7.
342. Uvalle Berrones, Ricardo (1984). *El gobierno en acción*. México, FCE.
343. Uvalle Berrones, Ricardo (1990). "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado? México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
344. Uvalle Berrones, Ricardo (1998). *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal*. México, Plaza y Valdés.
345. Uvalle Berrones, Ricardo (2011). "Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho". En Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). *Rumbos de la transparencia*. México, UNAM.

346. Valadés, Diego (2012). "Seguridad y reforma del Estado". En Valero, Ricardo (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*. México, UNAM.
347. Valdés Ugalde, Francisco (1993). "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'. En Revista Mexicana de Sociología, México, IIS-UNAM, año LV, No. 2.
348. Valdés Ugalde, Francisco (1999). "Racionalidad e instituciones en la reforma del Estado". En Lechner, Norbert; Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social.* México, IIS-Plaza y Valdés.
349. Valverde Loya, Miguel Ángel (2001). "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
350. Varela, Hilda (2001). "Relaciones entre México y África, 1994-2000". En *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
351. Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993). "La simplificación administrativa". En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE.
352. Vázquez Gutiérrez, Juan Pablo y Reyna Esteves, Pablo (2012). "La situación de los pueblos indígenas durante el sexenio 2006-2012". En *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*. México, Universidad Iberoamericana.
353. Vázquez Jiménez, Marsella (2003). "Foros sobre Reforma de Estado". En Galaviz, Efrén Elías (coord.). *Proyectos de Reforma del Estado en el México contemporáneo*. México, SEGOB.
354. Vega Cánovas, Gustavo (2001). "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica". En *Foro Internacional,* México, COLMEX, vol. XLI, No. 166, núm. 1.
355. Vega Casillas, Salvador (2008). "El Programa de Mejora de la Gestión". En *Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados*. Ciudad de México.
356. Vera Ferrer, Oscar Humberto, (1995). "La economía política de la privatización en México". En Glade, William (editor). *Privatización de empresas públicas en América Latina*. México, Gernika.
357. Vergara, Rodolfo (2007). *La transparencia como problema*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 5.
358. Villanueva, Enrique (2000). *Derecho Mexicano de la Información*, México: Oxford.
359. Villareal, René (1988). *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?* México, Diana.

360. Villareal, René (1993). *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFIN-FCE.
361. Walravens, A. (1986). "La privatización: formas y alternativas". En *Empresa Pública*, México, vol. 2, No. 1.
362. Whitehead, Laurence (2002). "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México". En Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
363. Woldenberg, José (1987). "La reforma electoral de 1986". En Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). *17 ángulos de un sexenio*. México, UNAM-Plaza y Valdés.
364. Woldenberg, José (2012). "El desencanto con la incipiente democracia". En Becerra, Ricardo (coord.). *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Siglo XXI.
365. Woldenberg, José (2012). Historia mínima de la transición democrática en México. México, COLMEX.
366. Würtenberger, Thomas (1996). *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989*. Mimeo.
367. Zamitiz Gamboa, Héctor (2010). "La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño internacional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
368. Zamitiz Gamboa, Héctor (2010). "Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México". En Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México, UNAM.
369. Zapata, Francisco (2010). "La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008)". En Mercado, Alfonso y Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México, El Colegio de México.
370. Zedillo Ponce de León, Ernesto (1988). "La experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las perspectivas de crecimiento en México". En Bazdresch, Carlos *et al*. (comps.). *México, auge, crisis y ajuste*. México, FCE, Tomo I y II.
371. Zedillo Ponce de León, Ernesto (2000). *Sexto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República.

372. Zorrilla Martínez, Pedro (1989). "Descentralización política y reforma estatal". En *La reforma del Estado*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
373. Zorrilla Martínez, Pedro (1990). "La Constitución Política y la Reforma del Estado". En Núñez Jiménez, Arturo (Coord.) *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP.

El libro ***Administración Pública y Reforma del Estado en México***
se publicó en el mes de octubre de 2018.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias Myriad Pro
y Warnock Pro en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809).