

CAPITULO I

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO. NUEVA EPOCA . . .	23
Mudanzas mexicanas	25
Nueva época	30
Dos fases de la reforma del Estado	34
“El Estado propone su reforma”	35
El Estado que se reforma	37

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO. NUEVA EPOCA

“La demanda de ‘menos gobierno’ se ha convertido en el gran *slogan* liberal. Y en consecuencia con los sentimientos que acabo de describir, comprensibles como reacción frente al ‘gran gobierno’; este *slogan* nos propone que se reduzca el gasto público, se privatice la empresa de propiedad estatal, se reduzca la reglamentación, se mantenga apartado al gobierno de la política económica y nos dediquemos a estimular el lado de la oferta. Interesante perspectiva, agradable para quien profese sentimientos fundamentalmente liberales, pero perspectiva que, sin embargo, plantea interrogantes.

... me planteo esas dudas y me pregunto si ya hemos encontrado respuestas que podamos defender de una manera responsable”.

Ralf Dahrendorf

MUDANZAS MEXICANAS

En la década de los ochenta fuimos testigos de profundas transformaciones en la cultura política de la sociedad mexicana. Durante esos años emergieron reclamos sustantivos al régimen político, demandas de solución a los rezagos económico-urbanos y de adecuación a las nuevas condiciones impuestas por los vertiginosos cambios internacionales. Las manifestaciones y reclamos sociales informaron de los cambios sufridos por la sociedad, la economía y la política mexicana en las últimas décadas y de su —difícil— inserción en el nuevo ordenamiento internacional.

Hoy la economía mexicana está orientada básicamente hacia las actividades del sector terciario —comercio, servicios, transportes y comunicaciones—. El 55% de la estructura sectorial de participación en el Producto Interno Bruto, corresponde a dicho sector, contra el 9.2% del sector primario —agrícola, pecuario y ganadero— y el 35.5% del sector secundario —industria de transformación, construcción y electricidad—. ⁸ Además, el 80% de la población mexicana vive ahora en el medio urbano, contra el 20% que aún conserva lazos económicos y afectivos con la tierra. Estas dos dimensiones de la vida mexicana —terciarización económica y distribución demográfica urbana— son

8 Los datos provienen del artículo "Números en las rocas" de José Manuel Herrera, en *Nexos*, México, núm. 133, enero de 1989, pág. 15.

indicadores pertinentes de los cambios ocurridos en la estructura econ3mica y social del pa3s en los 3ltimos a3os.

A nivel de la estructura social, el mapa de clases y grupos sociales se modific3 profundamente: de un pa3s eminentemente agrario, de campesinos y se3ores de la tierra, con una reducida pero importante clase obrera industrial en los primeros a3os posrevolucionarios, transitamos hacia una sociedad caracterizada por la incesante irrupci3n de sectores medios, beneficiarios del crecimiento sostenido entre 1954 y 1970. Este per3odo, conocido como el del "milagro mexicano", se finc3 en un modelo de desarrollo orientado a la sustituci3n de importaciones de bienes de consumo, lo que permiti3 la consolidaci3n del mercado interno. Esos a3os de bonanza formaron una clase media con un alto nivel de vida, que tuvo en el capital escolar su mejor veh3culo para la promoci3n social.

Seg3n datos de una reciente investigaci3n, en 1960 los "estratos medios" mexicanos representaban el 11.3% del total de la poblaci3n (4.1 millones de personas de un total de 36 millones). En 1970 aumentaron al 27.8% (14.1 millones de 50.7 millones del total); en 1977 sumaban ya el 34.5% (21.9 millones de personas en relaci3n a 63.3 millones del total) y para 1981 alcanzaron el 43.8% (31.3 millones sobre 71.4 millones del total).⁹

Los datos muestran que las "clases medias han sido de las principales beneficiarias del crecimiento. Tanto as3 que no s3lo se han expandido de manera notable, sino que cuando ha habido alguna redistribuci3n del ingreso, en t3rminos proporcionales ha favorecido en particular a estos grupos. Al menos as3 ocurri3 entre los a3os de 1973 y 1980".¹⁰

9 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, M3xico, mimeo, 1990, p3g. 2

10 Soledad Loaeza, "El comportamiento pol3tico de las clases medias en la crisis", en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.) *Las clases medias en la coyuntura actual*, M3xico, Ed. El Colegio de M3xico, Cuadernos del CES n3m. 33, 1990, p3g. 71.

Sin embargo, la crisis económica, que se expresa en el horizonte mexicano con particular intensidad a partir de 1982,¹¹ impactó directamente al mundo del trabajo asalariado, fuente fundamental de ingresos de las familias de clase media,¹² introduciendo modificaciones sustanciales en la estructura social mexicana. Indicativos al respecto resultan los datos del documento de PRONASOL citado anteriormente.¹³ Entre 1981 y 1987, los estratos medios se contrajeron en términos absolutos y relativos. Si para 1981 representaron el 43.8% del total de la población, en 1987 se redujeron al 37.9%; esto es en 1981 sumaban 31.3 millones de personas de un total de 71.4 millones y en 1987 30.8 millones de 81.2 millones del total. Una caída porcentual del 6% (500 mil personas en términos absolutos), quienes pasaron a engrosar las filas de los estratos considerados como pobres o cuando no en situación de extrema pobreza. Así, los grupos de población que viven en la pobreza se expandieron en el período. Si en 1981 representaban el 44.9% de la población —32.1 millones de

11 "El año de 1982 combina en cascada acontecimientos económicos desfavorables (se reducen los precios internacionales del petróleo, aumentan las tasas de interés internacionales, se cancelan las fuentes de financiamiento externo, se deterioran los términos de intercambio, etc.), de tal forma que la nación tiene que encarar una encrucijada sin paralelo en la historia reciente", Enrique González Tiburcio, "Emplearse y desemplearse a fondo", en *Nexos*, México, núm. 133, enero de 1989, pág. 25.

12 Norma Samaniego de Villarreal sostiene que "El efecto social más contundente de la crisis se encuentra en la compresión del ingreso de los trabajadores asalariados y de otros grupos de ingresos fijos, parte de los cuales constituyen un elemento muy numeroso de las clases medias.

Los asalariados de clase media, si bien presentan en términos absolutos un nivel más alto en la satisfacción de sus necesidades básicas que otros grupos de menores ingresos, recibieron posiblemente uno de los impactos más violentos en términos relativos. Varios elementos parecen apoyar esta hipótesis: por una parte, el trabajo asalariado era la única fuente de ingreso para una proporción considerable de familias de clase media. (Tanto en los estratos más pobres como en los de mayores posibilidades económicas el ingreso familiar está más diversificado). Por otra, la contracción real del salario monetario en los niveles medios ha seguido un patrón similar al de los salarios mínimos — y en los períodos más críticos su compresión ha sido aún mayor. Por lo que respecta a sus estructuras de gasto y a las mayores exigencias del medio laboral en el que estos trabajadores se ubican han estado expuestos a una más amplia gama de efectos inflacionarios" "Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la crisis en las clases medias" en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), *Las clases medias en la coyuntura actual*, *op. cit.*, pág. 56.

13 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *op. cit.*

71.4 millones del total—, en 1987 sumaban ya el 50.86% —41.3 millones sobre 81.2 millones de la poblaci3n total del pa3s.

Reveladora de los profundos cambios registrados en la estructura social en las 3ltimas d3cadas ser3 sin duda la creciente incorporaci3n de los sectores medios en la vida pol3tica del pa3s. La profundizaci3n de la crisis econ3mica en los a3os ochenta potenci3 el sentimiento regional y reivindicativo de los sectores medios urbanos. Sin duda, la selectividad del reclamo pol3tico obedeci3 a que s3lo ciertos contingentes sociales contaron con los recursos econ3micos y culturales para traducir sus apremios econ3micos en acciones pol3ticas. "El inter3s en la democratizaci3n del r3gimen pol3tico supone ciertos m3nimos de bienestar por debajo de los cuales aparece como fantasmagor3a irrelevante",¹⁴ dice Carlos Pereyra. Si para los grupos sociales que viven en la pobreza y en la extrema pobreza la preocupaci3n central durante la crisis es la sobrevivencia, ello no significa que su alejamiento de la arena pol3tica organizada se traduzca en inmovilidad. Por el contrario, durante la d3cada de los ochenta, el crecimiento urbano del pa3s no se explica sin atender a la persistencia del movimiento urbano popular, que es tambi3n espacio de aprendizaje c3vico primario.¹⁵

14 "El analfabetismo y la desinformaci3n, la presencia de una gigantesca masa de marginados, la debilidad de los lazos org3nicos de la poblaci3n dominada, el car3cter perentorio que adquiere la atenci3n de las necesidades m3s elementales (empleo, alimentaci3n, vivienda, salud, educaci3n, etc.) y el primitivismo de la cultura pol3tica prevaleciente en sociedades de desigualdad excesiva, convierten la lucha social en un proceso donde la cuesti3n democr3tica no puede ocupar el primer plano" Carlos Pereyra, "Democracia pol3tica y transformaci3n social", en Rolando Cordera Campos, Ra3l Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *M3xico: el reclamo democr3tico*, M3xico, Ed. Siglo XXI/ILET, 1988, p3g. 66.

15 Como dice Carlos Monsiv3is: "Las colonias populares y el movimiento urbano; para mi gusto, como experiencia o ejercicio de la democratizaci3n, son de lo m3s interesante ahora. All3 las esperanzas electorales no son todav3a muy intensas, y dependen en buena medida de la gestor3a como instrumento organizativo, pero, sin duda, en el conjunto del pa3s, este sector urbano ha vivido una democratizaci3n m3s radical, por partir casi de cero. All3 se han educado pol3ticamente las mujeres, los desempleados, los adolescentes, que obtienen su noci3n primera de ciudadan3a al exigir derechos elementales de vivienda, drenaje, agua potable, espacios recreativos, etc." Carlos Monsiv3is "La reforma democr3tica" (Foro de Nexos), en *Nexos*, M3xico, n3m. 117, septiembre de 1987, p3g. 25.

En el reclamo político de los sectores medios maduró la idea de que era el grupo gobernante el causante de sus desgracias.¹⁶ En un primer momento el Partido de Acción Nacional supo atraer ese descontento, lo cual se reflejó en las victorias electorales de importantes municipios norteros en 1983, 1985 y 1989 —en este último año también incluyó la primera gubernatura para la oposición en la historia política mexicana, con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en Baja California—. Pero también, hacia finales de la década, con la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia del país, los sectores medios parecieron encontrar en su persona al prototipo de nuevo líder, del político moderno —serio, honrado, medido— que se requería para resarcir los dolores de la crisis.¹⁷

Si bien los procesos electorales ofrecen buenas pistas para tomarle el pulso a su inconformidad —tal vez las más estridentes—

16 Al respecto, Soledad Loaeza escribió en 1987 "Desde que se inició en México la crisis económica en 1982 y a lo largo de la recesión, se ha creado en el seno de grupos de clase media antes conformes con la situación prevaleciente y no participacionistas, una especie de estado de alerta político que, dadas las características del autoritarismo mexicano, ha provocado tensiones e inquietudes de una cierta gravedad. Numerosas contiendas electorales que se han celebrado en este período han sido escenario de enconados enfrentamientos y conflictos, sobre todo en algunos estados del norte del país, donde los protagonistas fundamentales han sido grupos de clase media que se han acogido al Partido Acción Nacional para expresar su descontento. La fuerza de este tipo de oposición, sumada al deterioro de la institución presidencial, a severas críticas en los medios de comunicación y al abierto distanciamiento entre el poder público y un sector importante del empresariado nacional, han propiciado serias dudas en torno a la legitimidad del sistema político y la capacidad de éste para renovarla. La oposición de las clases medias ha estado en el corazón de este cuestionamiento", "El comportamiento político de las clases medias...*op. cit.*, pág. 71.

17 Así lo registra claramente Héctor Aguilar Camín: "Me parece que el voto cardenista urbano fue sustancialmente de clases medias irritadas, ansiosas de un cambio, o por lo menos, de imponerle un castigo a los sucesivos gobiernos priistas que tan malas cuentas les entregaban en términos de su nivel de vida, expectativas de futuro, etc. La votación de la Ciudad de México, quizás el momento electoral más importante del cardenismo, fue en gran parte un voto de clases medias, esas clases medias un tanto cuanto vilipendiadas, que son sin embargo el corazón del cambio político del país: burócratas, profesionistas, políticos desplazados del PRI o dispuestos a apostar su carrera en un cambio, intelectuales, artistas, amas de casa, universitarios. Esos fueron los contingentes importantes del voto urbano cardenista", Héctor Aguilar Camín, "Lectura de la democracia mexicana" (entrevista de José Agustín Pinchetti), en *Nexos*, México, núm. 137, mayo de 1989, pág. 35.

la irrupción poĺtica de los sectores medios en el escenario nacional, potenciada por la crisis, debeŕ ubicarse dentro de una dinámica social y económicamente más amplia, la que condicionó el tipo de crecimiento de la estructura social y las formas asumidas por el desarrollo regional. Por ejemplo, el sentimiento regionalista de los sectores medios en el norte no sólo obedece a factores de índole económica, sino que expresa la percepción —parcial si se quiere— de un oneroso olvido y desdén centralista.¹⁸

Los retos ciudadanos al régimen poĺtico emergieron de las mudanzas mexicanas de las últimas décadas; de ellas surgió una nueva mayoría demandante, la “que se fraguó silenciosamente con la urbanización y la secularización, y estruendosamente frente al síndrome autoritario que conocemos”.¹⁹

Nueva época

Acorde con la historia de la constitución nacional, el Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. El concepto que define al proyecto y que pronto se convirtió en nuestro lugar común es el de la modernización. Desde 1982, el

18 “Desde una perspectiva de largo plazo, el cuestionamiento social que reflejó la pasada elección presidencial —que ha sido conceptualizado como una crisis de legitimidad— no fue un efecto derivado sólo de la crisis económica, sino particularmente de los nuevos actores sociales y de sus reivindicaciones, generados a partir de la modernización económica del país; ‘la nueva mayoría social’, como los denomina Aguilar Camín. Sin excluir las repercusiones catalizadoras de la crisis, que hasta entonces había durado seis años, el cuestionamiento electoral de 1988 fue mucho más profundo que la demanda de volver a crecer y de recuperar la caída del ingreso” Tonatiuh Guillén López, Edgar W. Butler y James B. Pick, “La política fronteriza del norte de México. Perspectivas en la década de los noventa” en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México. vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto de 1990, pág. 279.

19 Fernando Danel Janet, “Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad” en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, *op. cit.*, pág. 311.

Estado se propuso llevar adelante dicho proyecto, que incluyó centralmente: reformas en la esfera económica, reforma electoral, reforma administrativa y de manera fundamental, el tema que nos ocupa, la reforma del Estado.²⁰ La magnitud de los cambios en la gestión gubernamental²¹ da cuenta de un vuelco en el patrón de desarrollo político mexicano.²²

La reforma del Estado, cuyo primer impulso será 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. Algunos analistas aun cuando reconocen la continuidad en el proyecto estatal, destacan una modificación en cuanto a las consideraciones que guían la propuesta de la nueva administración: “Mientras que la crítica delamadridista al Estado se ceñía a criterios de juicio estrictamente económicos, hoy en día se nos dice que consideraciones de carácter social guían la formulación de autorreforma del Estado”²³ En todo caso, lo que parece innegable es que

20 La mayoría de las ocasiones que aludo al Estado en este trabajo, hago referencia a una noción restringida, remitiéndome al aparato gubernamental. Ello implica una crítica a las limitaciones de la reforma del Estado, que se ha materializado como una reforma de los organismos constitutivos del poder ejecutivo. Sin embargo, la reestructuración gubernamental tiene consecuencias más allá de los estrechos marcos en los que se define y realiza. Se trata de un cambio profundo en las formas de intervencionismo gubernamental, que transforma las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política mexicanas.

21 Puede consultarse al respecto el trabajo de Luis F. Aguilar Villanueva, “Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado”, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, *Cuadernos de Discusión*, núm. 1, Departamento de Estudios Sociales, 1991.

22 Entre otros autores han abordado el tema: Omar Guerrero, “La reforma del Estado como modernización” en *Civitas*, Mexicali, B. C., CEDAM, A.C., núms. 3-4, octubre-marzo 1990-1991; Enrique González Tiburcio, “Una economía para la sociedad”, en *Política* 101, Suplemento de *El Nacional*, México, D.F., abril 11 de 1991 y José María Calderón, “La reforma del Estado”, en *Topodrilo*, México, UAM-Iztapalapa, núm. 16, marzo-abril de 1991.

23 “Es posible que la diferencia nazca de que hoy parece superada la sensación de apremio que dominó despiadadamente al sexenio anterior. Lo cierto es que ahora hablamos más un lenguaje de cambio que de crisis. No es éste un matiz menor”. Soledad Loaeza, “El regreso del Estado”, en *Cuaderno de Nexos*, núm. 17, *Nexos*, México, núm. 143, noviembre de 1989, págs. VI y VII.

desde 1982 se pone en marcha un proyecto poĺtico de largo aliento encaminado a renovar la relaci3n del Estado y las estructuras poĺticas con la sociedad.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de reforma del Estado, da inicio a una 3poca de la historia poĺtica mexicana. Inauguraci3n que se alza sobre los hombros de un fin de 3poca, la 3poca posrevolucionaria. El acto que marca la defunci3n del patr3n poĺtico anterior tiene una fecha: 1 de septiembre de 1982.²⁴ Aś, la crisis que irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el ańo de 1982 y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca, su evidencia m3s dram3tica, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo peŕodo estabilizador y el tan socorrido Estado obeso.²⁵

24 Tres ensayos son fundamentales para comprender esta propuesta: Lorenzo Meyer, "Los tiempos de nuestra historia", en *Estudios*, M3xico, Instituto Tecnol3gico Aut3nomo de M3xico, n3m. 7, invierno de 1986, ah́ el autor plantea: "La posrevoluci3n tambi3n ha concluido. El momento exacto en que termin3 no es, ni puede ser, muy preciso. Como ocurre con todos los peŕodos anteriores, el inicio y el t3rmino son meras convenciones. En mi opini3n, una fecha conveniente de conclusi3n puede ser 1982, el 1 de septiembre para pretender ser exactos (...) Si finalmente se acepta que M3xico est3 entrando a una nueva etapa en su proceso poĺtico, entonces lo adecuado es subrayar el hecho central nuevo. En mi opini3n, 3ste consiste en que el Estado interventor se est3 contrayendo, est3 disminuyendo su presencia en la sociedad y est3 dejando que otras fuerzas llenen el espacio que est3 quedando vacio. La contracci3n en ś misma no es de gran magnitud, pero lo importante es que el peŕodo de expansi3n iniciado a3n antes de la Revoluci3n y continuado desde entonces, parece haber llegado a su punto culminante e iniciado el reflujo", p3gs. 102 y 103. En *Despu3s del milagro*, M3xico, 2a. ed., Ed. Cal y Arena, 1989, H3ctor Aguilar Cam3n, anota: "La fecha que inicia la nueva era del Estado, es justamente la de su 3ltima expansi3n hist3rica: el 1 de septiembre de 1982, d́a en que el presidente Jos3 L3pez Portillo nacionaliz3 la banca. Fue el acto de mayor autonoḿa estatal desde la nacionalizaci3n del petr3leo en 1938, pero tambi3n el encuentro de un techo de legitimidad y de consenso poĺtico para las facultades expropiatorias del Estado y, en particular, del Presidente" p3g. 22. Por 3ltimo Soledad Loaeza nos dice en su trabajo "Derecha y democracia en el cambio poĺtico mexicano: 1982-1988" en *Foro Internacional*, M3xico, El Colegio de M3xico, vol. XXX-4, n3m. 120, abril-junio de 1990: "Parad3jicamente, el acto de autoridad del presidente L3pez Portillo (la nacionalizaci3n de la banca) que pudo haber servido para apuntalar al Estado, fue m3s bien un final que un preludio. Fue el canto del cisne del Estado revolucionario mexicano, con el que se inici3 un debilitamiento que transform3 los equilibrios poĺticos" p3g. 637.

25 En palabras de Lorenzo Meyer: "Lo que importa destacar aqú es que la crisis de 1982 es tanto econ3mica como poĺtica y que afect3 de manera decisiva al modelo econ3mico

Si bien la expropiación bancaria significa el coletazo final de la época expansiva del Estado, seis años después, las elecciones federales de julio de 1988, reafirman en el Estado la convicción en su proyecto autorreformador como el camino indicado para emprender la recuperación de la legitimidad perdida, de la cual evidentemente la sociedad pasó factura y quedó asentada en los saldos electorales. Los resultados de las elecciones dieron muestra de un cambio sustancial en el reclamo ciudadano hacia el poder central,²⁶ hacia la institución presidencial, centro motor del sistema político mexicano. Aun sin haberse resuelto los problemas del abstencionismo y del fraude, las elecciones federales se significaron por ser las más competidas y vigiladas de los últimos 40 años.²⁷ Parece evidente que los resultados arrojados por la contienda electoral se tradujeron en un

y, por tanto, al papel de todos los actores políticos clave del modelo postrevolucionario: el Estado interventor, la gran burguesía, la clase obrera organizada, los sectores medios, los inversionistas extranjeros, etc. (...) Es innegable que, hoy por hoy, la crisis económica y política es el cristal a través del cual vemos el pasado y proyectamos el futuro", Lorenzo Meyer *op. cit.*, pág. 102.

- 26 En el verano de 1988, días después de las elecciones presidenciales celebradas el 6 de julio, Héctor Aguilar Camín hacía la siguiente reflexión: "Si hay tal cosa como la voluntad general, en las elecciones (...) hemos tenido el más cercano indicio de su existencia. No conocemos en México la alternancia en el poder. En las elecciones pasadas tuvimos noticias, al menos, de un veredicto democrático de la Nación, de un mandato ciudadano", Héctor Aguilar Camín, "La reforma de los electores", en Cuaderno de Nexos, núm. 1, Nexos, México, núm. 128, agosto de 1988, pág. IX.
- 27 Véase Juan Molinar H., "En el ojo del huracán", *Ibidem*, pág. XIII. Héctor Aguilar Camín precisa: "Las elecciones de julio del 88 son las únicas competidas y vigiladas de que tenga memoria mi generación; las más competidas y vigiladas de los últimos cuarenta años. Y las más concurridas en la realidad, pese a su abstencionismo del 50 por 100; en consecuencia, también, son las menos inventadas y manipuladas de nuestra historia posrevolucionaria", "México: la reforma de los electores", en *Leviatán*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 34, II época, invierno de 1988, pág. 38. Los datos oficiales indican que en las elecciones referidas el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 50.36% de votos computados como válidos, mientras que la oposición en su conjunto sumó el 49.65%. De este último porcentaje correspondió a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional —organización integrada por la Corriente Democrática, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Mexicano Socialista— el 31.12%. Por su parte Manuel J. Clouthier, candidato del PAN, obtuvo el 17.07%. Los resultados electorales precisaron los rasgos del mapa político nacional, caracterizado en ese momento por el equilibrio de fuerzas contendientes.

decidido impulso al proyecto estatal de modernizaci3n y en el que la reforma del Estado ocupa un lugar central.

Dos fases de la reforma del Estado

Afirma Carlos Pereyra que "la disputa por la hegemonía no es, en su forma inmediata, el enfrentamiento de intereses sociales particulares, sino el enfrentamiento de proyectos específicos de ordenamiento social. No son tanto las clases sociales como tales sino las fuerzas políticas quienes cuentan con la posibilidad de articular sectores heterogéneos de la sociedad y concertar voluntades en torno a proyectos definidos".²⁸ Hoy el proyecto que se ha impuesto fue impulsado por el Estado.²⁹ No se trata de ninguna manera de una situación inédita. Históricamente, el Estado mexicano ha cubierto el vacío propositivo de las fuerzas políticas. Aún más, el pacto nacional ha respondido en gran medida a las voluntades de la gestión gubernamental.³⁰ La explicación se sustenta en gran medida en la centra-

28 Carlos Pereyra, "Democracia política y transformaci3n social", *3p. cit.*, pág. 68.

29 Dice Soledad Loaeza: "Entre los muchos reproches que se pueden hacer a los partidos políticos mexicanos, viejos y nuevos, quiz3s el m3s grave sea el de que no han tenido la capacidad de ofrecer un proyecto político que recoja las demandas y los cambios que en ańos recientes sacudieron las coordenadas del poder. Si por proyecto político entendemos una concepci3n general, cuando menos un trazo, de lo que ha de hacerse para resolver conflictos, rezagos sociales y econ3micos, y de c3mo habr3 de hacerse, entonces la 3nica propuesta que est3 a discusi3n es, otra vez, la que lanza el propio Estado desde la presidencia de la rep3blica. Esta iniciativa no desplaza ninguna otra, y tampoco es cotejable, hasta ahora por lo menos, con una alternativa, simplemente cubri3 un penoso vací", Soledad Loaeza, "El regreso del Estado", *op. cit.*, pág. VI.

30 Al respecto Illán Bizberg puntualiza: "En el caso de México, est3 bien claro que es el Estado, confundido con el gobierno y con el sistema político fundamentado sobre un partido dominante, el que define las orientaciones políticas (...) En t3rminos generales, la necesidad de institucionalizaci3n no fue precisamente una respuesta, una soluci3n del gobierno a un conflicto dado en el seno de la sociedad; sino que fue mucho m3s una decisi3n gubernamental, con el objeto de prevenir conflictos, y asegurarse del control político de un sector de la poblaci3n. La orientaci3n política: la constituci3n de las instituciones que determinan las reglas del juego y la movilizaci3n de los recursos

lización del poder político que detenta la institución presidencial desde los años treinta y en el tutelaje gubernamental que por décadas contuvo las expresiones contestatarias de la sociedad. El proyecto actual de ordenamiento social pasa por la adecuación del aparato estatal a las nuevas exigencias derivadas de la transformación social y económica del país. Esa vertiente del proyecto global de la modernización es conocida como: la reforma del Estado.

“El Estado propone su reforma”

En el año de 1982 fenecieron las esperanzas que durante el cuatrienio 1978-1981 fueron alentadas por el dinámico crecimiento de la economía, fincado —casi exclusivamente— en las exportaciones petroleras. En ese año, la palabra crisis cedió su lugar marginal y emigró de los recintos académicos al ser adoptada por el discurso oficial. Desde el centro del poder se reconoció la quiebra del modelo de desarrollo económico adoptado a partir de la posguerra y en el que destacó la intervención del Estado como agente dinamizador en el largo período estabilizador.

Con el reconocimiento oficial de la crisis se reabrió también una amplia polémica acerca del papel —interventor— del Estado mexicano. Sin embargo, pronto prevaleció la idea de que la “crisis fue (...) producto de un avance excesivo del sector público sobre la economía, mismo que, desde el punto de vista de algunos sectores, había llegado a un punto intolerable con la decisión de nacionalizar la

sociales, con los menores costos y el menor número posible de conflictos sociales, no proviene de la sociedad; no surge de los conflictos entre los distintos sectores sociales, sino de un agente externo que se impone a la sociedad” Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, Ed. El Colegio de México, 1990, págs. 26-27. En la misma línea de interpretación otro autor plantea: “La forma moderna del Estado mexicano se manifiesta en la manera en que ha desempeñado a lo largo de su historia el papel organizador de la sociedad, promotor (y en cierta medida creador) de las clases, impulsor del desarrollo y, a través de su acción e intervención en la economía, elemento motriz en el despliegue del capitalismo y del mercado”, Enrique Montalvo, *El nacionalismo contra la Nación*, México, Ed. Grijalbo, 1986, pág. 17.

banca".³² Pero la polémica no se circunscribió al papel cumplido por el Estado en la economía y pronto incluyó una profunda reflexión acerca de las orientaciones deseables en la relación Estado-sociedad. En el plano político, el fuego lo avivó un texto propositivo que provocó apelaciones y defensas y que urgía a la profundización de las políticas liberales aplicadas, hasta ese momento, por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Me refiero al ensayo de Enrique Krauze "Por una democracia sin adjetivos".³³ El propio presidente de la Madrid contestaría: "La democracia mexicana es una democracia con adjetivos; es una democracia nacionalista, revolucionaria y liberal".³⁴ En una respuesta que informaba de las orientaciones que guiaban al Estado mexicano en su proyecto de modernización y en el que la crítica de Krauze que más desazón produjo en el grupo gobernante fue la dirigida al desfase entre modernización económica y democracia política. Así lo vio Héctor Aguilar Camín: "Krauze ha encontrado en una veta central de nuestra historia, la posibilidad de poner el reloj mexicano a tiempo con la hora del neoliberalismo mundial, cuyas campanadas suenan en muchas partes de la vida mexicana, empezando con los programas de ajuste de la política económica gubernamental y terminando con la insurgencia electoral de una ciudadanía anticorporativa, ajena o rebelde a los sistemas de control tradicionales del establecimiento estatal y sus agencias políticas, en particular el PRI".³⁵

32 María Amparo Casar y Wilson Péres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Ed. Siglo XXI, 1988, págs. 108-109.

33 El ensayo de Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos", fue escrito en noviembre de 1983 y publicado en la revista *Vuelta*. Posteriormente dio título a un volumen que contenía diferentes ensayos del autor, publicado por la Ed. Joaquín Mortiz en 1986. El libro contiene el ensayo "El Estado, la izquierda y la democracia" en el que Krauze responde a las críticas de Manuel Camacho vertidas en su texto "La batalla democrática" y publicado en *Vuelta*, México, núm. 90, mayo de 1984. Posteriormente Krauze vuelve a la defensa de su propuesta en el artículo, "Nuevos adjetivos para la democracia", en *Vuelta*, México, núms. 133/134, diciembre de 1987/enero de 1988.

34 Miguel de la Madrid H., *La política de la renovación*, México, Ed. Diana, 1988, pág. 11.

35 Héctor Aguilar Camín, "Sin adjetivos: por una democracia liberal", en *Nexos*, México, núm. 106, octubre de 1986, págs. 46-47.

El Estado que se reforma

El texto de Krauze sirvió de llamado de atención acerca de las limitaciones del proyecto de modernización impulsado por el Estado, es decir, evidenció los límites y orientaciones de un proyecto en el que la modernización política marchaba a contrapelo de la modernización económica. Lo que ahora interesa destacar es que más allá de las declaraciones, la modernización política impulsada desde el gobierno a partir de 1982, aun cuando incluye una reforma electoral, se ha concentrado de manera fundamental en el redimensionamiento del aparato gubernamental. La pregunta pertinente parece ser ¿qué Estado se reforma? Al abordar el tema hemos encontrado más expresiones retóricas que argumentos clarificadores. La misma conceptualización se convierte en fuente permanente de imprecisión.³⁵ De ahí que sería conveniente preguntar, parafraseando a don Pablo González Casanova: cuando el Estado habla de reforma del Estado, ¿de qué habla?³⁶ Parto de la idea de que la modernización política del país ha sido guiada por una reforma de los organismos constitutivos del poder ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En esa reforma del ejecutivo reconozco el impulso privilegiado de la modernización política; iniciativa que si bien reconoce un centro, pronto se extiende a otros órdenes de la vida política nacional o si se quiere del Estado-Nación.³⁷ “de Benito Juárez a

35 Dice Aguilar Camín: “En la discusión mexicana la palabra *Estado* se usa de modo genérico e impreciso, como sinónimo de gobierno, y el término *sociedad* como todo lo que no está incluido en el Estado, en el sentido de lo ‘no oficial’. Uso las palabras en ese mismo sentido, aunque una conceptualización rigurosa pudiera refutar con facilidad esos significados” Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, *op. cit.*, pág. 43.

36 Pablo González Casanova, “Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?”, en *Cuadernos*, Guadalajara, Jal., Facultad de Filosofía y Letras/Universidad de Guadalajara, núm. 3, Nueva época, enero-abril de 1987.

37 “El reformismo político ha tenido consecuencias contradictorias, porque al mismo tiempo que creaba válvulas de escape, permitía la formación de puntos de presión sobre el sistema, y admitía el surgimiento de límites a su autonomía. Es decir, que por una parte se proponía cambiar algunas cosas para mantener los rasgos esenciales del sistema, pero por la otra, aceptaba alteraciones que a la larga habrían de modificar algunas de ellas. No obstante, el Estado siempre se ha mantenido como la autoridad orientadora del cambio”, Soledad Loaeza, “Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento

Miguel de la Madrid, el Estado ha llevado la iniciativa en la construcción de la nación".³⁸ No es de extrañar, así, que la decisión de la reforma del Estado, de la reforma de los organismos constitutivos —y auxiliares— del poder ejecutivo, provenga del corazón de nuestro sistema político: la institución presidencial.³⁹

de una derecha moderna (1970-1988)", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año LI, núm. 3, julio-septiembre de 1989, pág. 227.

38 "(El Estado) erigió un poder central sólido y minuciosamente ramificado, tomó en sus manos o promovió las empresas estratégicas de transformación de la naturaleza y vencimiento de la geografía —ferrocarriles y telégrafos en el siglo pasado, presas y carreteras en las primeras décadas del XX; petróleo, electricidad y la red de nuevas comunicaciones a partir de los cuarentas—. Fue el Estado también quien organizó políticamente a la sociedad, acogiendo en su seno los intereses que parecían brotar de ella, hasta volverse durante décadas la gran olla incluyente, el espacio fundamental de la vida política. Por último, el Estado modernizador —tentado por el 'demonio de la modernización', como dice Octavio Paz— ha sido el centro irradiante de la conciencia mexicana; ha reconocido y en parte inventado su nacionalidad, diseñado su civismo, generalizado sus símbolos, sometido o neutralizado su voluntad ciudadana, expropiado la cultura de manos particulares y construido la infraestructura educativa. Su paradoja profunda es que, al hacer todas y cada una de esas cosas, sembró también la sociedad que habría de rebasarlo", Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, *op. cit.*, págs. 25-26.

39 En un texto clásico para comprender la constitución del poder ejecutivo y del sistema presidencial mexicano, Jorge Carpizo afirma, "El poder ejecutivo es unitario; sólo en el presidente de la república recae el poder ejecutivo. Sin embargo, para manejar aspectos tan disímolos, numerosos e importantes, el presidente de la república cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos. Podemos dividir este vasto mundo que depende y es auxiliar del presidente de la república, en dos campos: el de las instituciones administrativas centralizadas y el de las instituciones paraestatales", *El presidencialismo mexicano*, México, 3a. ed., Ed. Siglo XXI, 1983, pág. 69. Omar Guerrero nos dice al respecto: "La Administración Pública, desde el siglo XIX a la fecha, está organizada, como delegación, en el *poder ejecutivo*(...) La Administración Pública *está organizada* en el poder ejecutivo; es decir, por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, el ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno, no es una voluntad contra el Estado, sino la voluntad misma del Estado. Según Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado". Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Ed. Fontamara, 1981, pág. 110.