

Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal

Andrea Revueltas*

En su primer Informe de gobierno (noviembre de 1989), el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la reforma del Estado; más tarde, en abril de 1990, hizo una exposición más amplia y razonada sobre esta medida.¹ En ese texto, que puede considerarse como una crítica a la gestión estatal precedente, se señalaban los efectos nocivos del burocratismo al afirmar que "el ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social, indispensable en el periodo de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad dejó de ser útil para tornarse crecientemente en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó"; o bien al aseverar que "nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

¹ Carlos Salinas de Gortari. "Reformando al Estado", *Nexos*, No. 148, abril de 1990, pp. 27-32.

² *Ibid.*, p. 28.

creciente tamaño se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño".³

De hecho, el tema estaba ya en el aire. Desde la década de los 70, en los países industrializados se empezó a hablar de la necesidad de reformar o reestructurar el Estado cuando, bajo la influencia de la ideología neoliberal, se pensó que las causas de la crisis imperante se encontraban en las políticas seguidas por el Estado benefactor,⁴ cuyo exceso de gasto generaba déficit e inflación. Por lo tanto, si el problema era el Estado, había que reformarlo y reducirlo, al igual que sus funciones. En particular, la crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado.

Las ideas neoliberales pronto fueron adoptadas por los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) e incorporadas a las estrategias aplicadas a los países "en vías de desarrollo". Para los técnicos de estas instituciones, los estados del Tercer Mundo adolecían de los mismos aspectos negativos que los países desarrollados: excesivo intervencionismo y, por consiguiente, excesivo crecimiento del aparato estatal, enorme burocratización, gastos deficitarios, etc., agravados además por la corrupción, la ineficiencia y el derroche de las élites gobernantes. Razón por la cual, en países como México había que "adelgazar" al Estado: en lo

³ *Ibid.*, p.30.

⁴ Para Pierre Rosanvallon hay que comprender al Estado benefactor (*Etat-providence*, en francés) "dentro de la evolución del Estado-nación moderno", ya que es el heredero (la "profundización y la ampliación") del Estado-protector clásico tal y como fue concebido y forjado del siglo XIV al XVIII. El Estado benefactor, mucho más complejo que el Estado protector, "no sólo tiene la función de proteger los logros (la vida o la propiedad), sino que apunta también a acciones positivas (redistribuir la riqueza, reglamentar las relaciones sociales, tomar a su cargo ciertos servicios colectivos, etc.)". Forjada por pensadores liberales hostiles al crecimiento de las atribuciones del Estado, la expresión *Etat-providence* aparece en francés durante el segundo Imperio (1850-70). El término inglés *welfare state* (Estado de bienestar, o benefactor) es mucho más reciente, puesto que data de los años 1940. La expresión alemana correspondiente, *Wohlfahrtsstaat* fue utilizada a partir de 1870 por los "socialistas de cátedra", aunque también se hablaba de *Sozialstaat* (Estado social) para calificar las reformas emprendidas por Bismarck en los años 1870. Fue en Alemania donde aparecieron los primeros elementos de política social que abrieron el camino al Estado benefactor moderno. (Véase Pierre Rosanvallon. *La crise de l'Etat-providence*, París, Seuil, 1984, pp. 20,22 y 141ss.).

⁵ Cabe señalar que, en contraposición a la idea de libre mercado, desde el inicio (siglo XIV) del proceso que fue configurando al Estado moderno, éste empezó a intervenir para favorecer la producción nacional (por ejemplo, Inglaterra prohibió la exportación de la lana para impulsar su producción textil). En los siglos XVII y XVIII se acentuó esta tendencia (políticas mercantilistas), mientras que en el siglo XIX la intervención se redujo a lo mínimo, ya que las actividades productivas capitalistas tuvieron un desarrollo fundamentalmente autónomo, merced a la libre concurrencia y de acuerdo con las leyes del mercado. En el siglo XX el Estado asumió abiertamente la regulación de las actividades económicas y de las relaciones sociales, y terminó por desempeñar un papel determinante sobre el conjunto de la sociedad. (Para mayores precisiones, véase mi libro *México: Estado y modernidad*, UAM-X, México, 1992, pp. 42ss.).

administrativo, reducir el gasto público, el personal estatal, los gastos sociales; en lo económico, privatizar las empresas nacionalizadas, abandonar el proteccionismo que había creado una industria costosa y de baja calidad; en lo social, renunciar a las prácticas paternalistas y populistas.

Si bien durante el sexenio salinista la reestructuración del Estado mexicano se aceleró y profundizó, las transformaciones en curso habían empezado a gestarse a finales de 1982. El colapso financiero de aquel año no sólo marcó el agotamiento de un modelo de crecimiento (sustitución de importaciones), sino que puso de manifiesto el desgaste del sistema político que domina desde hace más de 70 años y, por añadidura, intensificó la dependencia del país con respecto al exterior; a partir de entonces, las estrategias estatales han seguido los dictados de los organismos internacionales (BM, FMI), los cuales intervienen mediante mecanismos complejos como los programas de ajustes que imponen políticas y estrategias de carácter global, así como una gran austeridad en el gasto público que tuvo como efecto una severa caída del nivel de vida para las mayorías, pues el gastosocial pasó del 4.4% de PIB en 1975 a 2.5% en 1985.⁶

Para legitimarse, la élite gobernante adoptó las propuestas neoliberales asumiéndolas como programa de gobierno; para que fueran aceptadas por la sociedad, a pesar de un fuerte costo social, su puesta en marcha fue acompañada de un gran despliegue publicitario en el que intervinieron todos los medios de comunicación (periódicos, revistas, radio, televisión) y en el que participaron tanto ideólogos estrechamente ligados a los tecnócratas que gobiernan desde 1982 como analistas e intelectuales.⁷ Predominaron las posiciones triunfalistas (tras el fracaso del modelo anterior, el país por fin iba a entrar a la era de la modernidad), las verdades a medias (la forzosa ineficacia de las empresas estatales, por ejemplo) y las falsas oposiciones (el Estado de bienestar es malo, el Estado liberal es bueno).

Las nuevas estrategias han tenido como objetivo la reestructuración del Estado (que, en forma paradójica, es llevada a cabo por la élite gobernante sin la participación de la sociedad e implica, a la larga, una reducción de la soberanía estatal y el desmantelamiento de las bases tradicionales de su poder), así como la instauración de un nuevo modelo económico al pasar de uno proteccionista y nacionalista a otro abierto al exterior. Por su envergadura, estas reformas tienen repercusiones en todos los niveles de la realidad social (en lo económico, lo político y lo social) y conciernen tanto a las bases estructurales del sistema político (partido de Estado y corporativismo) como a las ideológicas (nacionalismo, agrarismo, obrerismo) del Estado posrevolucionario.

⁶ Véase Nora Lustig, "Crisis económica y niveles de vida en México, 1982-1985", *Estudios económicos*, No. 2, 1987.

⁷ Entre ellos, mencionemos a Enrique González Pedrero (I a reforma del Estado", *Nexos*, No. 146, febrero de 1990), Jesús Reyes Herótes ("Reforma del Estado y modernización", *Nexos*, No. 151, julio de 1990), José Córdoba (Diez lecciones de la reforma económica mexicana", *Nexos*, No. 158, febrero de 1991), David Ibarra ("El Estado y el mercado", *ibid*).

Para ubicar la naturaleza y los alcances de estos cambios, es preciso tomar en cuenta el contexto internacional dominado por el ideario neoliberal en que se producen, y el contexto interno que precedió la profunda crisis que se desencadenó en 1982. En la medida en que el Estado ha desempeñado y sigue desempeñando todavía en México un papel central, trataremos de señalar en el presente ensayo la manera como fue actuando y consolidándose en el presente siglo y las transformaciones en curso.

1. Antecedentes del Estado interventor moderno en México

A lo largo de la historia de México —si exceptuamos ciertas etapas críticas en las que las luchas sociales estallaron violentamente y se produjo una activa participación social— ha predominado un Estado fuerte e interventor que ha controlado a una sociedad más bien pasiva.

Es así como el omnipotente Estado que fue conformándose después de la Revolución de 1910-1920 —periodo en el que la estructura estatal llegó casi a su desintegración— y terminó por consolidarse a finales de los años 30, tuvo como antecedentes que permitieron su reconstitución, por una parte, la sólida tradición de Estado fuerte, centralizado e interventor que observamos ya entre los aztecas, la Colonia y el porfirismo; por la otra, el predominio de una vigorosa ideología estatista que ha considerado al Estado como un instrumento racionalizador, único capaz de organizar a la nación y de hacerla progresar, el único apto, pues, para llevar a cabo la superación del "atraso" ancestral y lograr la modernización del país. Estas ideas y creencias terminaron por conformar una verdadera estatolatría que ayudó a ocultar otras facetas menos gloriosas del Estado como su capacidad de represión, los intereses particulares (corrupción), la burocratización que lo vuelve ineficiente, etc.

Puede decirse que la conformación del Estado interventor moderno mexicano (que, sin embargo, en muchos aspectos no ha logrado superar ciertos rasgos tradicionales) comienza a partir de la Independencia y es fruto de un proceso continuo-discontinuo que atraviesa por varias etapas: la Independencia (1821), durante la cual el país adquiere formalmente el estatuto de nación; la Reforma, que promulga una Constitución de corte liberal (1857) que estatuye la vigencia de un Estado mínimo, así como la separación del Estado y la Iglesia; el porfirismo (1877-1911), periodo en que, si bien se conservan los preceptos constitucionales liberales para la economía (Estado no intervencionista y favorable al *laissez faire*), se fortalece y consolida el aparato estatal, el cual interviene para crear la infraestructura necesaria al desarrollo de enclaves capitalistas (estrechamente ligados a intereses exteriores), y actúa sobre el todo social, estableciendo ciertas prácticas en el ejercicio del poder, como la mediatización de la naciente clase trabajadora, la manipulación de la prensa, la cooptación de los intelectuales, etc., que el Estado posrevolucionario continuará y perfeccionará.

2. El Estado interventor posrevolucionario

2.1. El proceso de consolidación

Ahora bien, el Estado mexicano sólo adquiere su carácter abiertamente interventor, y por ende "benefactor", después de la Revolución de 1910, cuando en la nueva Constitución de 1917 se estatuyen los preceptos que legitiman su papel interventor: atribución de enormes poderes al Ejecutivo (artículo 89); convalidación de su papel rector en el proceso productivo (artículos 25, 26 y 28); regulación de la propiedad y distribución de la tierra, dominio directo de recursos naturales tales como el petróleo (artículo 27); y, con el propósito de "proteger" al trabajador, intervención como "arbitro" de las relaciones entre patrón y obrero, y establecimiento de políticas sociales y de bienestar (artículo 123).

Después de la intensa lucha social del periodo revolucionario, en la década de los 20 el grupo que accedió al poder inició el proceso de reconstrucción del Estado que se centró principalmente en la institucionalización de las relaciones con la sociedad; en 1929, se creó el partido oficial, el PNR, instrumento de control político que en su primera etapa tuvo como objetivo institucionalizar la lucha por el poder entre los diferentes grupos y facciones de los caudillos revolucionarios; al mismo tiempo, se promulgó la Ley Federal del Trabajo como instrumento para "regularizar" las relaciones entre patrones y obreros.

En los años 30, hicieron su aparición los primeros instrumentos de intervención estatal sobre la economía, y en este aspecto la influencia de otros países es evidente: la NEP en la URSS, el *New Deal* estadounidense. En México, este proyecto se vio reforzado por un fuerte contenido ideológico "nacionalista", que algunos intelectuales -como Vicente Lombardo Toledano- se encargaron de teorizar como "vía específicamente mexicana".

En esa época se crea la Secretaría de Economía, surgen bancos e instituciones de crédito gubernamentales (Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, Nacional Financiera en 1933, Banco Ejidal en 1939), aparecen las primeras empresas estatales (Ferrocarriles en 1937, Pemex en 1938) y se inicia la planificación al elaborarse el primer plan sexenal (1933).

o

El plan sexenal se sustenta en el papel intervencionista y regulador del Estado mexicano en la sociedad y la economía, como lo muestran claramente las declaraciones del secretario del Partido Nacional Revolucionario durante su II Convención: "el Estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. Es decir, franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público". (José Ayala Espino. *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana [1920-1982]*, FCE, México, 1988, p. 140).

Al mismo tiempo, se empiezan a instituir los instrumentos de control corporativo sobre la sociedad: por una parte, al transformarse el PNR en PRM (1938), se incorpora masivamente a obreros, campesinos, empleados y militares al partido de Estado; y por la otra, al emitirse la ley de comercio e industrias (1936), se hace obligatorio para industriales y comerciantes su integración a las cámaras de industriales y de comerciantes.

2.2. El Estado benefactor y su proyecto modernizador nacionalista

Más tarde, ya consolidada la estructura política, durante la década de los 40, el Estado diseña un proyecto de crecimiento económico (modelo de sustitución de importaciones) que, revestido de una imagen protectora de justicia social, tuvo como meta la industrialización basada en la transferencia de recursos provenientes del campo (en particular, de la explotación del trabajo campesino). El detalle consiste en que, aunque se trataba de una economía dirigida, se dejó en manos de la iniciativa privada el desarrollo de las actividades productivas.

Este proyecto tuvo como base un "pacto social" entre los "factores de la producción". Ambos, patrón y trabajador, aceptaron el "tutelaje del Estado": el primero porque era el principal beneficiario (a través de todas las políticas que se instituyeron para estimular el crecimiento de la industria), el segundo porque el Estado, revistiéndose de una imagen paternalista, se autodenominó "protector del trabajador".

El Estado, al mismo tiempo que adoptaba una retórica populista (obrerista y agrarista), instrumentaba políticas de bienestar social, fundaba toda una serie de instituciones que tenían como objeto proporcionar ciertos servicios sociales y asistenciales a los trabajadores⁹ y creaba también las condiciones favorables para que la burguesía, que hasta aquel entonces había sido débil y numéricamente escasa, se desarrollara y fortaleciera: construyó la infraestructura necesaria para la industria, hubo exención de impuestos, servicios subsidiados, mano de obra controlada y barata, protecciones arancelarias. Desde aquel tiempo, se estableció entre los dos sectores hegemónicos (burocracia y burguesía) una relación muy estrecha y, aunque por momentos ha podido ocurrir que la segunda quisiera sacudirse de la tutela de la primera, los conflictos surgidos entre ambas han sido más bien verbales que auténticos, ya que la burguesía ha gozado de ventajas inmensas bajo el ala protectora del Estado. Esta relación sigue siendo determinante, incluso en la actual reestructuración en la que la acción del Estado se retrae en beneficio del *laissez faire* económico.

⁹ El IMSS en 1943, CEIMSA (antecesora de Conasupo) en 1949.

El proyecto de gestión que la burocracia presentó como "vía nacionalista hacia el desarrollo", prevaleció hasta 1982. A nombre del crecimiento económico y del progreso, y a pesar de la retórica populista que pretendía haber logrado el bienestar social, este proyecto produjo una sociedad extremadamente desigual en la que, después de cierto auge en los años 60 (en 1960, el ingreso anual per cápita se había elevado a algo más de 300 dólares),¹⁰ la riqueza tendió a concentrarse en una minoría cada vez más reducida.¹¹

Por otra parte, el proyecto de industrialización (sustitución de importaciones), eminentemente proteccionista, no logró ir más allá de las primeras etapas; su implantación resultó muy costosa, sus productos fueron de mala calidad y, a causa de los bajos ingresos de las mayorías, no se consiguió crear un mercado interno amplio. Por lo demás, se consolidó una burguesía con escaso espíritu de empresa, acostumbrada a las ganancias fáciles y a depender de la protección del Estado. Este proyecto favoreció también el surgimiento de una inmensa burocracia.¹² Este modelo comenzó a manifestar sus primeros síntomas de agotamiento a finales de la década de los 60, pero no se modificó sino hasta mediados de la década de los 80.

2.3. El Estado posrevolucionario y la sociedad

La intervención del Estado moderno no sólo se ejerce sobre la economía, sino que abarca todos los ámbitos de lo social. En México, al no existir sino formalmente un poder legislativo y un poder judicial, la intervención sobre la sociedad se lleva cabo mediante un poderoso Ejecutivo, un partido de Estado para controlar a los sectores populares y las cámaras de comercio e industriales

¹⁰ Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México*, Diana, México, 1966, p. 25.

¹¹ Al analizar en 1971 el crecimiento económico mexicano, Roger Hansen afirmaba: "El grado de desigualdad del ingreso en México, hasta principios de la séptima década, fue mayor que en la mayoría de los demás países latinoamericanos". (Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, p. 101). "De 1950 a 1963 el aumento del ingreso familiar medio fue de 4.1% anual, pero sólo el 30% de las familias en los estratos superiores registraron una mejoría absoluta y relativa. El 70% restante deterioró su posición relativa, de éstos los más rezagados son los que integran el 40% de la población con los niveles más bajos de ingreso". (Labastida Martín del Campo, Julio. "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1973, pp. 120-21).

¹² La política de sustitución de importaciones no funcionó por tres razones principales: primero, pretendió hacer al país menos dependiente de las importaciones y simplemente cambió su composición: antes se importaban bienes manufacturados para el consumo, después se importó fundamentalmente maquinaria e insumos para manufacturar los bienes en el país; segundo, para crear un empresariado nacional se cerró el mercado a la competencia, lo que terminó por beneficiar a las compañías extranjeras instaladas en el país; tercero, esta política favoreció la concentración del ingreso en los grupos empresariales, sin incrementar sustancialmente la capacidad de consumo de los sectores asalariados. (Véase Julio Labastida Martín del Campo, *op. cit.*, p. 151).

como instrumentos de relación con los empresarios. Todo esto constituye la base del sistema corporativo y autoritario que produjo una gran estabilidad del sistema.¹

Hay que añadir que otros factores, de carácter más bien ideológico, han contribuido a mantener dicha estabilidad: la mitificación de la revolución y del Estado surgido de ella, así como del proyecto de modernización nacionalista del país, mismo que inundó al país de lemas como "México para los mexicanos", "lo hecho en México está bien hecho", etc. De igual manera, la ideología del crecimiento que favoreció a ciertas capas de la población, en su mayoría urbanas, sirvió de espejismo colectivo, creando la ilusión de que el progreso beneficiaría tarde o temprano a todos. El actual proyecto neoliberal tiende a sustituir todos estos mitos e ilusiones por los de la modernización y el ingreso al Primer Mundo.

3. La transformación neoliberal

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), al iniciar su sexenio, hizo público el PIRE (Programa Inmediato de Reorganización Económica) con el que se iniciaba el viraje hacia el modelo neoliberal aplicando las estrategias elaboradas por el FMI para nuestro país, que habían sido concertadas poco tiempo antes (noviembre de 1982) en una carta de intención.

Los acuerdos con el FMI se han proseguido desde entonces, En términos generales, incluyen políticas de ajuste macroeconómico y reformas de tipo estructural: entre las primeras se contemplan la apertura comercial, la austeridad en el gasto público, una prudente gestión monetaria y, como objetivos prioritarios, la estabilidad financiera, el control de la inflación y el pago de la deuda; las segundas se articulan alrededor de tres ejes: el sistema fiscal para incrementar ingresos, la desreglamentación interna (que prevé la eliminación del control de precios, de las subvenciones y de cierta rigidez en el mercado del trabajo) y externa (apertura hacia el exterior mediante la reducción de derechos aduanales y el abandono del régimen de licencias de exportación así como el libre arribo de inversiones extranjeras), y las privatizaciones (que contribuirían a reequilibrar temporalmente las finanzas públicas).

Hay que reconocer que con la aplicación de este modelo neoliberal ha habido avances en

Evidentemente las políticas sociales también contribuyeron a esta estabilidad. Durante el sexenio de López Mateos (1958-1962), el IMSS amplió sus funciones, llevando a cabo la construcción de unidades habitacionales y centros vacacionales para los trabajadores. Esta función benefactora del Estado fue precedida, sin embargo, de la brutal represión de los movimientos del magisterio y de los ferrocarrileros (1958-59) que intentaban independizarse de la tutela corporativa estatal.

el manejo de las finanzas públicas¹⁴ y en la lucha contra la inflación (en 1988 fue de 51.7% y en 1990 de 20%, según datos del FMI; en 1993 la SHCP la calcula en 8.2% y se espera que baje a 6% para 1994). Sin embargo, a siete años de distancia, los programas de ajuste y la apertura comercial decretada en 1986 han tenido una repercusión negativa sobre la actividad productiva interna. La reducción del gasto público ha provocado graves déficits en infraestructura, educación y salud; existe un gran atraso técnico y educativo; el control oficial de los salarios y de los precios ha contraído el mercado interno; además, la escasez de créditos y su alto costo, así como impuestos muy elevados, han impedido la modernización industrial de la pequeña y mediana industria.

El proyecto está basado esencialmente en la capacidad de México para atraer los capitales extranjeros. Ahora bien, vivimos una década en la que éstos son más bien escasos a nivel mundial, y si bien la firma del Tratado puede dar cierto dinamismo a la economía la situación sigue siendo incierta a principios del año 1994.

El modelo está excesivamente abierto al exterior: de una economía cerrada se pasó abrupta y precipitadamente a una de las cinco economías más abiertas del mundo, sin dar tiempo a que la producción nacional se adaptase; no se tomaron medidas para proteger a la industria interna ni se elaboró un plan de desarrollo industrial.¹⁵ Esto ha provocado desde 1992 un estancamiento e incluso quiebras con el consiguiente desempleo.¹⁶ El modelo es sumamente frágil, porque

¹⁴ El informe sobre la "Situación económica, las finanzas públicas y la deuda externa" de la SHCP, para el primer trimestre de 1993, anunció un superávit en las finanzas públicas de 6,253 millones de nuevos pesos. No obstante, en el mismo periodo la deuda externa creció hasta sumar 77,329 millones de dólares, casi una cuarta parte del PIB. (*El Financiero*, 17 de mayo de 1993). Estas tendencias han persistido durante 1993.

Recientemente la dirigencia empresarial subrayó la necesidad de poner en marcha un plan de emergencia para defender las empresas y el empleo, "porque los efectos secundarios del programa de ajuste y estabilización empiezan a cobrar sus primeras víctimas y amenazan con detonar una situación explosiva". Sin embargo, las autoridades hacendarías están reacias a relajar la disciplina fiscal y la lucha contra la inflación. (Véase "La ausencia de una política industrial y agrícola congruente con el acelerado proceso de apertura comercial pone en riesgo ya la estrategia económica de la administración del presidente Carlos Salinas", *El Financiero*, 17 de mayo de 1993, p. 6).

¹⁶ Según los datos del consultor empresarial Julio A. Millán, el déficit comercial en 1992 se elevó 20,300 millones de dólares. El "feroz" déficit comercial, costo de la apertura indiscriminada para atraer capitales del exterior, propició altas tasas de interés, con las que no pueden las empresas; incrementó el desempleo, disminuyó la demanda agregada interna y rompió las cadenas productivas, pues tras el cierre de ciertas fábricas quebraron otras muchas empresas que proveían de bienes intermedios, insumos y refacciones a las empresas quebradas por la apertura. No se dieron los tiempos necesarios para que la planta industrial se volviera competitiva. Los inversionistas deben salir de la inversión especulativa, de la economía de "casino", e irse a la inversión productiva. El gobierno tiene que poner condiciones favorables como la eliminación del impuesto del 2% a los activos para privilegiar a la producción. Las importaciones tienen que concentrarse en bienes de capital y no en bienes de consumo (*El Financiero*, 25 de febrero de 1993).

depende cada vez más del exterior: inversiones, empréstitos, repatriación de capitales —factores que están fuera de control—. ¹⁷ En cuanto a las inversiones que han llegado, tienen un alto componente especulativo y no productivo. ¹⁸ El modelo ha favorecido una aguda concentración del ingreso y un empobrecimiento de las mayorías, lo que puede provocar inestabilidad y tensiones sociales. (Los acontecimientos de Chiapas en enero de 1994 no hicieron sino confirmar trágicamente este temor).

Si bien el grueso de estas transformaciones se someten a los requerimientos del FMI: privatización, apertura comercial e incluso reforma educativa, en su aplicación adquieren características específicas que responden a los intereses concretos de la élite gobernante y su afán de conducir con éxito los cambios económicos sin perder por ello la hegemonía del poder.

Aunque pretenden hacerse de acuerdo a estrategias eminentemente racionales (como lo quisiera el gabinete económico), estas modificaciones parecen más bien regirse por motivos y necesidades inmediatas. En realidad, la mayoría de las metas del Plan del Desarrollo 1989-1994, a excepción de la cuenta pública, no se han alcanzado: se pensaba llegar a tener una inflación entre 3 y 5% (en 1992 fue de 12.2%), hacer crecer el PIB en un 6% (en 1992 fue de 2.6%), etc.

La privatización se ha llevado a cabo en forma acelerada: en 1982 existían 1155 empresas estatales, en 1992 quedaban 239, y la Secretaría de Hacienda piensa vender 37 más en 1993. Los procedimientos mediante los cuales se ha efectuado no han sido muy claros y a veces las ventas se han realizado en condiciones desventajosas, lo que permite suponer tras ellas negocios no muy limpios: tal parece ser el caso, por ejemplo, de Cananea y de Tabamex. ¹⁹ Aunque, por otra parte, se obtuvieron óptimas ganancias de la venta de los bancos.

¹⁷ En un artículo titulado "Paralizado el proyecto de convertir a México en un país exportador", Francisco Gómez Maza aseveraba a finales de 1992 que el proyecto gubernamental para convertir a México en una potencia exportadora no sólo no había prosperado sino que se estaba empantanando. De acuerdo con el comportamiento que había demostrado la balanza comercial, en el tiempo que llevaba el presente sexenio la importación de mercaderías continuaba con su aumento sostenido. Los indicadores del Banco de México señalaban que en los últimos 5 años las ventas al exterior sólo habían aumentado en promedio 12.8%, mientras que las importaciones lo habían hecho en más de un 30%. La balanza comercial sufría un continuo deterioro, y los saldos negativos podrían rebasar ese año los 18,500 millones de dólares (en realidad ascendió a 23,254.6 millones de dólares). Y a pesar de los esfuerzos por diversificar las ventas externas, persistía la concentración en dos sectores: el petróleo y el automotriz (aproximadamente 45% de las exportaciones totales). (*El Financiero*, 5 de noviembre de 1992).

¹⁸ Se calcula que a finales de 1992 el 70% de la inversión exterior estaba orientado a la cartera y 30%, a las actividades productivas.

¹⁹ Véase *Proceso*, No. 713, 2 de julio de 1990, y No. 717, 30 de julio de 1990.

Después de diez años de haberse iniciado la privatización, muchas de las empresas presentan más problemas que cuando se encontraban en manos del Estado, como fue el caso de los ingenios azucareros y otras empresas.²⁰

Para aminorar los efectos negativos que las políticas neoliberales hacen padecer a los sectores más desprotegidos, el Banco Mundial ha estado participando en programas de ayuda como el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) que surgió a principios del actual sexenio con el fin de combatir la pobreza extrema. Según un reporte del propio Banco Mundial, el 20% de la población, es decir, 16.8 millones de mexicanos, siguen viviendo en la extrema pobreza.²¹

En México, este programa se ha usado con fines políticos de acuerdo a viejas prácticas populistas y clientelares²² que refuerzan la imagen presidencial y el patrimonialismo. El gasto que se le destina (4% del gasto federal) no pasa por ningún control público, sino que se aplica de manera discrecional (beneficiando a grupos selectos a cambio de apoyo político), lo que propicia el despilfarro y la corrupción. A través de su ejecución el presidente Salinas ha intentado hacerse de una nueva base de apoyo y para ello ha contado con la colaboración de antiguos dirigentes y grupos de la extrema izquierda, que han aportado su experiencia política (contacto con las masas) y diseñado planes para manejar a la población marginal.²³ Se hace una publicidad

²⁰ Véase "Telmex, mineras y acereras en problemas. Caída de 40% en la eficiencia de empresas reprivatizadas; grave rezago tecnológico", *El Financiero*, 3 de diciembre de 1992; e "Inminente intervención del gobierno para frenar las quiebras de los ingenios reprivatizados", *El Financiero*, 4 de diciembre de 1992.

²¹ *El Financiero*, 29 de abril de 1993. Resulta interesante comparar estas cifras con estadísticas correspondientes a años anteriores: 19.9% de la población se encontraba en la pobreza extrema en 1970, 18.8% en 1977, 13.7 en 1981, y 17.3 en 1987, lo cual significa que, después de un mejoramiento notable, hemos vuelto a la situación de 1970. Por otra parte, el porcentaje total de pobreza ha aumentado notablemente: 31.2% en 1970, 34.3 en 1977, 32.1 en 1981, 41.3 en 1987. (Véase el documento *El combate a la pobreza*, publicado por el Consejo Nacional de Solidaridad en 1991).

²² En un estudio publicado en Estados Unidos, "Soluciones neopopulistas a problemas neoliberales", la investigadora Denise Dresser concluye que el Pronasol ha servido para consolidar la imagen del presidente, desmantelar las organizaciones políticas independientes, diluir el descontento social, reestructurar a las élites priístas, ganar votos reforzando de esta manera los defectos del sistema político. En realidad, no se ha utilizado para combatir de manera efectiva la pobreza llevando a cabo políticas macroeconómicas que permitan generar empleos y elevar los ingresos de los sectores empobrecidos, *Proceso*, No. 828, 14 de septiembre 1992.

²³ En 1990, Pronasol estableció relaciones de trabajo con organizaciones campesinas afiliadas a la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas); también aceptaron colaborar el Frente Democrático Campesino de Chihuahua, la FIOA (Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), el CNPA (Comité de Coordinación Nacional Plan de Ayala) y ciertas fracciones del CONAMUP (Comité de Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular). Véase Denise Dresser. *Neopopulist Solutions to neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Universidad de California, 1991, p. 4.

constante del programa en términos sumamente elogiosos, y para justificarlo algunos ideólogos oficiales han definido a la política salinista como un "liberalismo social".²⁴

Se critica la incapacidad del programa para atacar las raíces estructurales de la pobreza (ya que ésta, en lugar de disminuir, sigue en aumento, como lo apuntamos en la nota 22), el predominio de estrategias a corto y no a largo plazo. Según Josué Sáenz, existen "problemas estructurales permanentes y no resueltos; un ritmo de crecimiento del PIB que es insuficiente para influir sobre la desocupación acumulada y para restablecer expectativas satisfactorias de mejoría futura". Este economista distingue entre el "gasto táctico" para mitigar problemas urgentes o conseguir votos, y el "gasto estratégico" destinado a incrementar la capacidad productiva del país. El gasto táctico hace poco por aumentar la producción del país, y este autor sospecha que el problema inflacionario (que no ha sido controlado totalmente) proviene de la improductividad del gasto público. Es táctico y no estratégico; genera demanda, no productos.²⁵ En efecto, en el Pronasol ha predominado el gasto táctico, se han reparado escuelas, calles, se ha llevado agua, electricidad, se ha instalado drenaje (tareas que antes ejecutaban diversas dependencias), pero no se establecen servicios para su mantenimiento, ni los beneficiados tienen un trabajo remunerado que les permita pagar estos servicios. Solamente hasta 1992 se inició la promoción de actividades productivas a través del programa Empresas Solidaridad y de préstamos a la palabra, pero aún se carece de un balance de esta iniciativa.²⁶

Cabe recordar que los postulados de la ideología liberal no sólo demandan menos participación del Estado en la actividad económica, sino también el desarrollo de una sociedad civil autónoma que pueda expresarse en el marco de una vida eminentemente democrática. Pero hasta ahora aún no ha llegado para México la modernización política, porque el Estado y la élite gobernante han impedido y siguen impidiendo la emergencia de una sociedad civil fuerte e independiente. Esto tiene consecuencias negativas, ya que provoca el surgimiento de grandes problemas en la gestión y consecución del proceso modernizador que requiere, para ser llevado

²⁴ Véase Isabelle Rousseau. "Le libéralisme social ou la politique du juste milieu" en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 5 (spécial Mexique), abril-junio de 1992.

²⁵ Josué Sáenz. "México visto por Adam Smith", *Vuelta*, No. 197, abril de 1993.

²⁶ Recientemente, investigadores del Colmex y del ITAM cuestionaron la viabilidad del Pronasol al considerar que la canalización de los recursos del Pronasol se ha hecho sin ninguna transparencia; destacan que los sectores más pobres del país no han sido los destinatarios principales con lo cual dicho programa no cumple su principal objetivo; además, el gobierno se niega sistemáticamente a revelar el gasto por municipios o poblaciones menores, lo cual dificulta la evaluación y lo vuelve sospechoso. Por otra parte, numerosos testimonios de campesinos que han salido a la luz del día a raíz del conflicto de Chiapas confirman ampliamente estas aseveraciones. No obstante las cantidades gastadas para combatir la pobreza han sido enormes: en diez años (1984-1993) el gasto total acumulado, incluido el Pronasol, ha sido de 26,603,866,000 nuevos pesos. (*El Financiero*, 27 de enero de 1994).

con éxito, de una amplia participación de la sociedad y el abandono de prácticas políticas premodernas (patrimonialistas y clientelares).

¿Se puede hablar de un cambio del Estado de bienestar a un Estado neoliberal? Para ciertos analistas, como Denise Dresser, se trata de una nueva forma de estatismo de carácter dual que, por una parte, promueve una política económica neoliberal y, por la otra, aplica una política social "neopopulista" para asegurar la supervivencia política del grupo en el poder. Promueve la desregulación y la liberación en nombre de la eficiencia, y al mismo tiempo aumenta las asignaciones discrecionales del gasto público para apoyar a sectores "ineficientes", es decir, no productivos. El objetivo de esta canalización "ineficiente" de recursos es asegurar el consenso político en un contexto de ajuste estructural del que no se quiere perder el control. Y para mantenerse en el poder, la "fracción eficientista" (como ella designa a la élite en el poder) tendrá que seguir canalizando recursos con el fin de compensar a los pobres y ganarse aliados mediante una intervención estatal de tipo discrecional.²⁷

A nuestro parecer, las reformas emprendidas en la última década no han conducido todavía a un Estado propiamente liberal; entre un Estado y otro se observan elementos de continuidad y de ruptura. En efecto, al privatizar una gran cantidad de paraestatales la dimensión del Estado se ha reducido; no obstante, difícilmente puede creerse que el tamaño del Estado en sí haya disminuido mucho, ya que se creó un programa como el Pronasol, la SEDUE desapareció en 1992 pero fue remplazada por la Sedesol, la Secretaría de Programación y Presupuesto se disolvió el mismo año pero su personal se incorporó en gran parte a Hacienda, y se mantiene una Secretaría de la Reforma Agraria que, después de la reforma del artículo 27, ha perdido razón de ser.

La intervención del Estado en la economía no ha desaparecido: es cierto que éste ha dejado de ser patrón al privatizar empresas y que ha liberado la economía al desreglamentar los intercambios mercantiles. Pero sí sigue interviniendo a través de rígidas políticas monetarias y financieras, lo que repercute de una manera negativa sobre la producción nacional, en particular la micro y pequeña industria.

A través del PECE (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico), mantiene un control de precios y salarios que tiene efectos benéficos sobre la inflación pero limita la capacidad de modernización industrial y contrae el mercado interno. Además, es preciso recordar que el éxito del PECE se logra a través de las viejas estructuras corporativas del Estado posrevolucionario: las cúpulas empresariales y sindicales.

²⁷ Denise Dresser. "El Leviatán paradójico: el nuevo Estado mexicano", *Zona Abierta*, 27 de octubre de 1992.

Por su parte, las políticas sociales del antiguo Estado benefactor, que en muchos casos tuvieron un tinte populista, se han modificado: ya no se ejercen a través de diversas dependencias gubernamentales (Salubridad, Educación, Infonavit, etc.) y mediante estrategias globales, sino que se han concentrado en Pronasol, obedecen a consideraciones más bien inmediatistas o electorales y dependen directamente de la Presidencia, lo cual permite calificarlo de neopopulista.

En contrapartida, se resiente la ausencia de intervención estatal en la elaboración de programas industriales y educativos que permitieran la inserción de la economía nacional y de los recursos humanos dentro de los requerimientos económicos y técnicos del porvenir. En efecto, la brutal apertura comercial dejó la producción nacional a merced del libre juego del mercado internacional, y aquí sí hubiera sido positiva una intervención estatal para llevar a cabo una apertura paulatina y prudente que lograra preparar la economía mexicana a una tremenda competencia externa.

Por último, este Estado "liberal" interviene directamente en el juego político, o, mejor dicho, confisca de plano el monopolio del poder, a través de un presidencialismo que ha crecido mucho en este sexenio, de un partido que sigue siendo de Estado, de una "alquimia" electoral, de una falsa división de los poderes, de un fuerte control de los medios de comunicación y de una organización corporativa de la sociedad, todo lo cual no hace sino obstaculizar la constitución de un sistema pluripartidista y democrático. Tal parece que el proyecto salinista fuera el de una modernización liberal en lo económico y autoritaria en lo político, pero la sociedad ya está exigiendo una modernización política.

Hemerografía

El Financiero, enero 1992-diciembre 1993.

Nexos, No. 146 (febrero de 1990), No. 148 (abril de 1990), No. 151 (julio de 1990) y No. 158 (febrero de 1991), México, D.F.

Problèmes d'Amérique Latine, No. 5 (abril-junio de 1992).

Proceso, No. 713 (2 de julio de 1990) y No. 717 (30 de julio de 1990), México, D. F.

Vuelta, No. 197 (abril de 1993), México, D. F.

Bibliografía

Ayala Espino, José. **Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)**, FCE, México, 1988.

Dresser, Denise. **Neopopulist Solutions to neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program**, Universidad de California, San Diego, 1991.

Duvignaud, Jean. *La sociología* Ed. Denoel, París, 1972.

Hansen, Roger. **La política del desarrollo mexicano**, Siglo XXI, México, 1971.

Labastida, Julio. "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio" en **El perfil de México en 1980**, Siglo XXI, México, 1973.

Revueltas, Andrea. **México: Estado y modernidad**, UAM-X, México, 1992.

Rosanvalbn, Pierre. **La crise de l'Etat providence**, París, Seuil, 1984.

Vemon, Raymond. **El dilema del desarrollo económico de México**, Diana, México, 1966.

Wilkie, James. **La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social**, FCE, México, 1978.