

## La reforma del Estado en México: alcances y límites

José Luis Méndez

**E**n 1994, México está de nuevo viviendo un fin de sexenio muy difícil. La rebelión de Chiapas, varios asesinatos —como el del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional— y una ola de secuestros y bombas, entre otras cosas, han oscurecido y hecho muy incierto el panorama nacional. Esta situación es el resultado de causas diversas. Sin embargo, debe resaltarse que tiene lugar después de 10 años de que el gobierno mexicano inició la transición hacia un nuevo modelo económico. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) terminó de definir dicho modelo; lo bautizó con el nombre de “liberalismo social” y ejecutó una “reforma del Estado” basada en él.

En estos momentos todavía faltan seis meses para que termine el actual sexenio y, aún más importante, faltan por efectuarse las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Con todo, ya es posible evaluar algunos aspectos del gobierno de Salinas de Gortari. Además, la preocupante situación de mediados de 1994 exige una reflexión seria y aguda, a la vez que responsable, sobre los alcances y límites de la reforma del Estado, la política de desarrollo de estos cinco años y medio y, por lo tanto, sobre algunas de las tareas que el próximo gobierno deberá enfrentar de inmediato. El objetivo del presente artículo es aportar elementos para dicha evaluación.

---

Profesor de El Colegio de México.

Algunas de las secciones e ideas de este artículo están basadas en el ensayo “Mexico under Salinas: Towards a New Record for One Party's Domination?”, publicado a principios de 1994 en *Governance*, Basil Blackwell y Asociación Internacional de Ciencias Políticas.

Desde una perspectiva histórica, el modelo "liberal social" de los años ochenta representa el cuarto intento de México para alcanzar lo que ha sido su meta principal por siglos: la "modernidad" o, en otras palabras, una nación efectivamente integrada en lo económico, lo político y lo social (Meyer, 1992). Ante este nuevo intento, la pregunta central es obvia: ¿logrará, a diferencia de los intentos anteriores, acercarnos finalmente al tan ansiado puerto de la modernidad?

Es difícil dar una respuesta definitiva a esta pregunta. En ese sentido, México ha estado cruzado por un debate en torno al modelo liberal-social. Para algunos observadores, la apertura económica traerá un mayor crecimiento y, con ello, mayor empleo y mayores recursos para atacar la desigualdad y otros graves problemas internos; también se ha sostenido que dicha apertura implicará una mayor democracia. Sin embargo, para otros el modelo ha traído y traerá mayor desempleo, mayor concentración y desnacionalización de la riqueza así como un mayor autoritarismo.

Este artículo no pretende explicar el surgimiento o predecir con seguridad los efectos del modelo liberal-social; más bien, intenta llevar a cabo una presentación y evaluación de dicho modelo y sus riesgos potenciales, para luego hacer dos señalamientos centrales en torno al debate arriba indicado. El primero de éstos es que, pese a logros significativos que se deben reconocer, sobre todo de orden macroeconómico, el modelo salinista ha tenido también limitaciones importantes. Una de ellas la expresó cruentamente la rebelión de Chiapas en enero de 1994; manifestó que las reformas políticas y la política social, con todo y su importancia, no tuvieron la profundidad o la eficiencia suficiente para evitar que esos grupos se rebelaran. Como se verá, en mi opinión hay también otras insuficiencias de la política de desarrollo de Salinas de Gortari, sobre las cuales aún habrá que trabajar fuertemente en el futuro. Así, la primera y segunda partes de este artículo presentan y evalúan los alcances y límites de la reforma del Estado emprendida por Salinas de Gortari.

El segundo señalamiento respecto al debate es que, aparte de los problemas en relación con la selección, magnitud o ejecución de las políticas públicas, hay un problema estructural básico: la naturaleza de nuestro sistema político-administrativo, que si bien es más compleja de lo que se suele pensar, aún es en gran medida vertical.<sup>1</sup> En este

<sup>1</sup> Se puede calificar al sistema político-administrativo como vertical, sobre todo en la medida en que tradicionalmente ha tenido un sistema electoral controlado por el ejecutivo federal y un

sentido, creo que las probabilidades de que el modelo liberal-social termine por acercarnos significativamente a una nación más integrada y estable, y a un Estado con suficiente legitimidad, son aún menores si no se cambia dicho sistema. A este respecto, a mediados de 1994 se percibían dos problemas pendientes que quisiera abordar brevemente a continuación.

Poco a poco, y de manera acelerada en 1994, el gobierno de Salinas de Gortari ejecutó cambios importantes en el sistema electoral. Sin embargo, aún falta ver hasta qué punto este problema en efecto se ha resuelto y podemos tener una transición gubernamental estable. Ésta depende de que, más allá de los cambios en las formas, el gobierno y los diferentes partidos se comporten responsablemente, garantizando el primero prácticas electorales limpias y aceptando los segundos los resultados de elecciones transparentes. Éste es sin duda un problema central: si el acuerdo y la responsabilidad de los actores no se impone, el país podría entrar en la senda de la inestabilidad y la violencia, que a nadie conviene.

Si bien por un lado ha llevado a cambios importantes, esta orientación ha circunscrito en gran medida lo electoral a una agenda de cambio institucional que debería ser más amplia. El problema electoral ha absorbido la mayor parte de la atención en el debate mexicano sobre la democracia. Esto es producto de que en los partidos ha encontrado grupos directamente interesados y con poder de movilización.

No obstante, por no contar con interesados visibles, organizados o poderosos, hay otro problema que a lo largo del sexenio fue relegado

estilo de formulación y ejecución de las políticas públicas "de arriba hacia abajo". Por razones propias del debate político-ideológico, el grado de este verticalismo ha tendido a ser negado o exagerado. Creo que una visión más objetiva del sistema reconocería la existencia de una significativa verticalidad pero también de otras tres tendencias que hacen que el sistema sea complejo: 1) a lo largo de su historia, ciertos actores, como los líderes obreros y empresariales (especialmente los últimos), la prensa, la Iglesia, los partidos o el gobierno estadounidense han sido interlocutores importantes del presidente; 2) México es un país con un territorio medianamente extenso y con cerca de 85 millones de habitantes. A fin de poder proporcionar los servicios a lo largo de la nación, se ha tenido que desarrollar una compleja red burocrática a los niveles federal, estatal y municipal. Obviamente, incluso un presidente fuerte y centralista no puede controlar cada uno de los puntos de este sistema multiescalonado, y 3) de los años treinta a la fecha ha habido una cierta, aun cuando obviamente insuficiente, circulación de élites cada seis años (Méndez, 1993, y Méndez, 1991).

La complejidad de la formulación e implementación de las políticas, frecuentemente ignorada por los observadores, ha implicado un Estado mexicano más "politizado" (Chalmers, 1977) de lo que usualmente se piensa. Con todo, el grado de politización del sistema varía por sector, región y tipo de actores. Chiapas ha sido, por ejemplo, un estado en que el verticalismo del sistema se ha expresado claramente desde hace mucho tiempo.

no sólo por el gobierno sino en general por los partidos, la opinión pública y la academia. Me refiero al importante déficit de legitimidad proveniente de la falta de confianza del ciudadano común en la política, en los partidos y en la gestión pública en general. Así, en 1987, 81 y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente (Alducín, 1991, p. 188). En 1991, uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político (Camp, 1993a, basado en la Encuesta Mundial de Valores de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá) (Camp, 1993, pp. 57-59, 71). En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía a partido alguno (Basáñez, 1992).

No creo que el problema de la legitimidad de gestión haya sido menos urgente que el problema electoral y, por lo tanto, que deba dejarse para después. Aparte del hecho ya mencionado de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay otras razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa. Así, la tercera parte de este artículo se centra en la definición, justificación y posibles soluciones a este problema. Creo que por haberse abordado menos, la discusión del mismo probablemente constituya la parte más interesante del ensayo y el lector bien puede leerla primero.

A mi parecer, sería un grave error político y público concebir al campo de lo político-administrativo como un área insustancial para la legitimidad y la democracia y que no amerita cambios urgentes, ya sea porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no proponga cambios político-administrativos de fondo o porque los partidos de oposición vean cualquier propuesta en este sentido como un instrumento "diversionista" del partido en el poder. Ello implicaría caer en el error de pensar que la burocracia sólo administra las políticas públicas, o que los problemas públicos se resolverán tan sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas "soluciones" o utilizando nuevos instrumentos administrativos (Kliksberg, 1989). Semejante postura no estaría reconociendo el gran déficit de capacidad administrativa existente en México (que es general en América Latina y que se debe, entre otras cosas, al subdesarrollo de nuestros servicios de carrera; véase Kliksberg, 1989) ni la profunda complejidad y dificultad que todo programa público implica (las cuales son aún mayores en los

años noventa; Méndez, 1993a). De mantenerse esta postura, cualquier nuevo gobierno podría decepcionar rápidamente y conducir a niveles más preocupantes de desencanto ciudadano con la política. En mi opinión, el interés público y las necesidades actuales de los mexicanos exigen una mayor conciencia de que muchos de los problemas administrativos están ligados a ciertas problemáticas que son comunes a regímenes o gobiernos de distinto signo ideológico. Por lo tanto, no creo que la oposición deba esperar para después de su eventual llegada al poder para presionar por estos cambios. En este sentido, si bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en ese sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro, y creo que el gobierno que inicie en 1994 le debe dar prioridad.

→ El tema de la democracia y la eficiencia político-administrativas todavía enfrenta el problema de colarse a la agenda nacional mexicana, dominada por políticos partidistas profesionales a quienes no les ha llamado mucho la atención. En parte, el problema es que después de un periodo en que la reforma administrativa y la planeación democrática representaron sólo "mucho ruido y pocas nueces", los estudiosos de estos temas no han podido formular o "vender" soluciones convincentes. Esto se debe en gran medida a que la investigación sobre administración pública es extremadamente escasa en nuestro país. A su vez, dicha situación está en parte relacionada con el hecho de que los investigadores mexicanos han tendido a ver a la administración pública como algo meramente instrumental, aunque también a las dificultades que éstos han tenido para obtener información. ←

### Las reformas salinistas

En 1988-1993 Salinas de Gortari tuvo éxito en dos empresas. Primero, en términos macroeconómicos, puso al Estado y a la economía en orden. Segundo, fue capaz de culminar una "Reforma del Estado" (iniciada por Miguel de la Madrid) a fin de implementar un nuevo modelo de desarrollo, el del "liberalismo social". Esto, conjuntamente con golpes espectaculares contra los cacicazgos sindicales en Pemex y el SNTE, empresarios corruptos (Legorreta) y policías sospechosos (Zorrilla),

bizo que la legitimidad de Salinas y la Presidencia se recuperara en los primeros años del sexenio. A continuación describiré las principales políticas de Salinas, para luego evaluarlas en la siguiente sección.

### Políticas macroeconómicas

En 1988 Salinas transformó el déficit público de alrededor de 12% del PIB en un superávit de 0.5% en 1992 (*El Financiero*, 14 de marzo de 1993, p. 4). Esto se debió en parte a un aumento de la recaudación fiscal, ya que entre 1988 y 1993 los ingresos tributarios se incrementaron 32% en términos reales (Rebolledo, 1993, p. 120).

Entre 1989 y 1990 México logró una reorganización y una reducción significativa de su deuda externa. Según datos del gobierno federal, su monto disminuyó de 68.3 a 21.0% del PIB entre 1988 y 1993, y su costo bajó de 18.2 a 3.1% del PIB (Consejo Consultivo, 1994, p. 35). Hasta qué punto el problema de la deuda ha sido resuelto está sujeto a discusión (Castañeda, 1993, p. 65), pero el acuerdo de 1989 ciertamente llevó a tasas de interés más bajas y a mayores entradas de capital.

A través de la organización formal de un "pacto" entre la clase obrera, empresarial y el Estado (iniciado en 1987), así como de una política monetaria y de salarios restrictiva, Salinas redujo la inflación de 51.7 en 1988 a 19.7% en 1989, 29.9% en 1990, 18.8% en 1991, 11.9% en 1992 y 8.0% en 1993 (sin embargo, debe notarse que las organizaciones laborales han cuestionado estas cifras inflacionarias). El PIB creció 1.3, 3.4, 4.4, 3.6, 2.6 y 0.4% (preliminar) en los mismos años. De 1988 a 1992 los salarios generales en la mayoría de los sectores se estabilizaron o crecieron en términos reales (OCDE, 1992, p. 60). La tasa de desempleo abierto comenzó a descender a partir de 1989. Las reservas internacionales fueron aumentando. Las exportaciones petroleras cayeron de 80% del total de exportaciones en 1982 a 30% en 1991 (este porcentaje seguiría disminuyendo en 1992 y 1993).

En octubre de 1993 se firmó de nuevo el pacto para el periodo enero-diciembre 1994. Según Salinas, ésta será la fase "más generosa del pacto", ya que implicará una recuperación del salario mínimo de entre 16 y 18%, así como reducciones de impuestos para individuos y empresas (Del Muro, 1993, p. 9). El gasto público para la promoción económica y social será mayor este año y, además, su ejercicio fue recalendarizado después de la rebelión de varios miles de campesinos en

Chiapas en enero de 1994. No obstante este hecho, el ingreso de México a la OCDE fue aceptado a principios de este año.

### La reforma del Estado

Tal como el propio Salinas ha dicho, esta reforma significa básicamente tres cosas: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución de "Estado propietario" por el "Estado promotor", y 3) el surgimiento del "Estado solidario". Como Luis Aguilar ha resaltado (1992, p. 209), dos líneas de razonamiento estuvieron detrás de esta reforma. Por un lado, Salinas argumenta que la propiedad y el excesivo intervencionismo llevó a la mala administración de empresas y programas. Por el otro, arguye que un Estado muy grande es incapaz de atender sus objetivos más importantes, esto es, sus funciones sociales y nacionalistas.

1) Así, en primer lugar, Salinas desmanteló el intervencionismo estatal en la economía a través de una privatización y desregulación sustanciales: privatizó la mayoría de las grandes empresas, así como los bancos. En este sentido, se privatizó Teléfonos de México, las dos principales líneas aéreas y el canal estatal de televisión (entre otras compañías). Pemex no fue privatizado, pero fue reorganizado. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1988, el número de empresas públicas pasó de 1 155 a 646. En diciembre de 1992 eran sólo 217 (Rogozinski y Casas, 1993, p. 54). La inversión pública total pasó de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992 (OCDE, en Meyer, 1993a, p. 34).

En cuanto a reducir la regulación del mercado, Salinas rompió abiertamente con varias tradiciones (para una revisión de todas las reformas véase Levy, 1993). Entre sus principales medidas estuvieron las siguientes. Primero, cambió el artículo 27 constitucional, permitiendo la venta, renta y compra de tierra ejidal. Segundo, limitó drásticamente los controles de precios. Tercero, eliminó algunas restricciones importantes para el transporte de carga nacional. Cuarto, redujo las restricciones de la inversión externa y del mercado financiero. Quinto, además de la eliminación de exenciones fiscales y subsidios a empresas realizada en el sexenio de De la Madrid (el total de subsidios públicos se redujo de 12.8% del PIB en 1983 a 4.1% en 1988) (OCDE, 1992, p. 143), el Congreso aprobó recientemente una ley de "estándares" y otra de regulación de monopolios. Sexto, Salinas abrió la economía

a la competencia extranjera (para 1992 la tarifa promedio estaba ligeramente por arriba de 10% y casi no había ya permisos de importación) (OCDE, 1992). Como es bien sabido, en 1991 Salinas inició negociaciones para un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), revirtiendo una larga tradición antiEstados Unidos. El TLCAN parece haber sido el resultado de la constatación por parte del Presidente de que, sin dicho acuerdo, México nunca podría obtener el flujo de capital necesario para financiar el enorme déficit comercial asociado a un mayor crecimiento, para no hablar de la necesidad social y de infraestructura. En los 18 meses siguientes a la apertura de las negociaciones para el TLCAN, México atrajo entre 22 y 27 billones de dólares. Para algunos observadores, éste ha sido el mayor éxito de Salinas de Gortari (Castañeda, 1993, p. 61). Después de aprobados los acuerdos paralelos en materia de medio ambiente, estándares laborales y salvaguardas en noviembre de 1993, el tratado comercial entró en vigor en enero de 1994.

2) Un segundo aspecto de la reforma de Estado salinista es el paso del "Estado propietario" al "Estado promotor". Esto ha significado básicamente limitar los programas estatales industriales a áreas específicas (por ejemplo la automotriz), exportaciones, productividad, así como pequeñas y medianas empresas (las cuales presuntamente crean la mayoría de los nuevos empleos). En este sentido, por ejemplo, el principal banco de desarrollo, Nacional Financiera (antes concentrado en apoyar a las paraestatales), como algunos bancos regionales, fueron reorientados hacia las pequeñas y medianas empresas. El programa de pequeñas empresas ha sido ampliamente difundido. Ha habido también un Acuerdo Nacional de Productividad y Calidad (1992) y otro para la Modernización de la Educación (1993), así como un Servicio Nacional de Empleo que ofrece becas de capacitación (reforzado a mediados de 1994). También se ha impulsado desde 1993 el otorgamiento de créditos hacia el campo, a través del programa "Procampo". La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 representó un importante impulso al ahorro interno y en esa medida a los créditos.

3) El tercer aspecto de la reforma de Salinas es el surgimiento del "Estado solidario". Desde 1989, Salinas ha implementado un "programa de solidaridad" (Pronasol), el cual contempla una amplia variedad de programas, pero ha estado dirigido en gran medida a apoyar las obras públicas en las zonas más pobres (alrededor de 50% de los recursos ejercidos de 1989 a 1992). El programa ha significado mayores esfuerzos y precisión en la política social. Pronasol habla de una "nueva

política social" basada en cuatro principios. Primero, "procesa las iniciativas y demandas, en lugar de imponer soluciones" (González, 1993, p. 190). Segundo, "una completa y eficaz" participación popular en la formulación, implementación y evaluación de proyectos. Tercero, instrumentos "solidarios" de las políticas, en las cuales los fondos públicos se complementaron con contribuciones locales; "está basada en una corresponsabilidad que termina con el paternalismo". Y cuarto, "está basada en la transparencia, honestidad y eficiencia del uso de los fondos de la nación" (González, 1992, p. 190).

Los gastos de la política social se habían reducido durante la administración de De la Madrid. En 1988 los gastos de salud, educación y bienestar fueron de 5.6% del PIB, comparados con 8.2% del promedio de 1981-1982 (OCDE, 1992, p. 107). La infraestructura, educación, salud y niveles de bienestar se deterioraron notablemente. La pobreza aumentó. A finales de los años ochenta cerca de 32% de la población estaba por debajo de la "línea de pobreza" oficial (Loeza, 1992, p. 63). De acuerdo con las cifras oficiales, 20% vivía en extrema pobreza en 1987 (OCDE, 1992, pp. 118-122). Durante este periodo la inmigración ilegal a Estados Unidos se incrementó significativamente; el porcentaje de gente nacida en México que vive en Estados Unidos pasó de 18 a 24% del total de gente nacida fuera de ese país (Lozano, 1992, p. 55.) (Hoy en día, los ciudadanos de origen mexicano son la segunda minoría después de los negros).

Salinas invirtió las tendencias a la baja en el gasto social. Los gastos en salud, educación, desarrollo urbano, solidaridad y abasto social como porcentaje del PIB comenzaron a aumentar de 1989 en adelante (1988: 6.3% del PIB; 1989: 6.6%; 1990: 6.8%; 1991: 7.7%; 1992: 8.6%; 1993: 9.5% [estimado] y 1994: 10.2% [estimado] [Consejo Consultivo, 1994, p. 39]). Hacia finales de 1993 el gasto social habría crecido 78% en términos reales, comparado con 1988 (Sedesol, 1993, p. 234).

Si bien en 1989 el Pronasol representaba 1.1% del gasto neto total, 3.0% del gasto programable y 4.2% del gasto social, para 1992 esos porcentajes eran 3.6, 6.3 y 7.0% respectivamente; además, debe destacarse que si en 1989 representaba 6.6% de la inversión total y 33.3% de la inversión en desarrollo social, para 1992 esos porcentajes eran 17.3 y 49.3%, respectivamente (Consejo Consultivo, 1994, pp. 48-49). La inversión en Pronasol pasó de 0.45% del PIB en 1989 a 1% en 1991 (Sedesol, 1993, p. 234). Su presupuesto pasó de 680 millones de dólares a 2 500 millones en 1993, con aumentos anuales de 36% (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 8).

A partir de 1991, el Pronasol se convirtió en el programa más difundido de la administración salinista. Una porción significativa de la distribución del dinero a los estados ha sido canalizada a través de este programa. Desarrolló lentamente una red administrativa a lo largo de la nación, la cual a decir del Presidente ha llegado a incluir 150 000 comités locales, coordinados por delegados del programa en cada estado. El programa señala que cada comité es elegido por la comunidad con objeto de ayudarla a identificar y resolver sus principales problemas, a través de mecanismos colectivos y "público-privados". Este programa ha crecido mucho más rápido que cualquier otro. Como dicen Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 8), será difícil identificar otro programa gubernamental del periodo posrevolucionario cuya penetración en la sociedad mexicana haya sido tan rápida y extensa.

El manejo y distribución de recursos, el hecho de que ha sido uno de los programas más favorecidos por el Presidente y que estuvo encabezado por uno de los entonces posibles candidatos a la presidencia por el PRI, convirtió a las delegaciones de solidaridad en estructuras locales poderosas.

#### *La reforma administrativa*

Si bien hizo algunos cambios significativos desde el principio (como la nueva dimensión del secretariado técnico de gabinetes, al que se le dio una mayor fuerza en la coordinación general del gobierno), la nueva visión de Salinas llevó a una reorganización administrativa global en 1992. La estructura administrativa que él heredó fue el resultado de la reforma de 1977. Esta reforma pasó el control de los egresos de la Secretaría de Hacienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dando como resultado que ésta se convirtiera en la dependencia más fuerte. La idea era liberar el gasto de la Hacienda y hacerlo depender de la planeación del desarrollo más que de los ingresos. Sin embargo, años después la Secretaría de Programación pasó a ser dominada por un grupo proveniente de Hacienda. Este grupo partió de la Secretaría para alcanzar la Presidencia. Para 1992, la SPP había perdido varias de sus funciones y su sentido original, dada la nueva concepción del Estado como una entidad orientada hacia la política social y la promoción económica, en lugar de la gestión y propiedad directa de empresas (Hernández, 1993). Además, la planeación se volvió muy general. Por lo tanto, en 1992 la Secretaría de Programación fue eliminada y el con-

trol sobre los gastos regresó a Hacienda. Con todo, una nueva Secretaría de Desarrollo Social fue creada con base en una de las áreas de la SPP y se le dio el control del Programa de Solidaridad. Así, ésta surgió como un contrapeso al poder de Hacienda. Esta secretaría también absorbió lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de que tiene varios programas urbanos y ambientales (por ejemplo, un programa para impulsar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio) y de la creación de un Instituto Nacional de Ecología y una Procuraduría Federal del Medio Ambiente en 1992, el nombre de la nueva secretaría indica que la prioridad es el desarrollo social.

Por otra parte, a partir de 1989 Salinas de Gortari inició un programa de simplificación administrativa y se han tomado medidas simplificadas importantes en varias áreas (Vázquez, 1993, pp. 210-215). Salinas redujo 60 410 puestos en áreas no primarias (lo que representó un corte de 4.3% del empleo público federal), pero aumentó los puestos en 9.4, 13.9 y 28.3% en el sector educativo, de justicia y seguridad, y de salud, respectivamente (Ruiz, 1993, pp. 224-225).

Entre las iniciativas importantes de 1993 podemos contar la transformación del banco central en una entidad autónoma y la creación de una comisión especial para vigilar la implementación de la ley "antimonopolios".

#### *Los cambios político-electorales*

Salinas implementó básicamente tres reformas del sistema electoral. En 1990 tuvieron lugar dos modificaciones importantes. Primero, con la ayuda del PAN, se aprobó la llamada cláusula de gobernabilidad; en consecuencia el partido mayoritario, con sólo ganar 35% de los votos, recibiría automáticamente el número de asientos adicionales que le garantizarían la mayoría simple en el Congreso. Segundo, se crearon un Instituto Federal Electoral (IFE) un tanto más independiente y un Tribunal Electoral. Con un perfil más "profesional", el Instituto ha tratado de mejorar la credibilidad de las elecciones. Por ejemplo, ha estado distribuyendo una credencial para votar con fotografía con objeto de evitar las prácticas fraudulentas.

En agosto de 1993 el Congreso aprobó una segunda reforma política, eliminando la cláusula de gobernabilidad y la (auto) confirmación de resultados electorales por el Congreso. De acuerdo con esta reforma, los resultados electorales serían ahora validados por el Instituto y el

Tribunal Electoral. La reforma también introdujo una mejor representatividad en la Cámara de Senadores, una mejor participación de los partidos de oposición en elecciones estatales y una mejor regulación de los gastos de las campañas políticas, entre otros cambios. En 1994 hubo más cambios; por ejemplo, se redujeron los topes de gastos de las campañas políticas y en junio se nombraron seis consejeros ciudadanos del IFE, todos ellos personalidades reconocidas y bastante independientes. Por vez primera, se dio un debate televisado entre los tres principales candidatos a la Presidencia.

Además, Salinas tomó importantes iniciativas en otras tres áreas políticas. Primero, en 1992 una reforma hace que se reconozca la existencia jurídica de las Iglesias, acabando con su exclusión legal de la política, la educación y la propiedad. Por ejemplo, ahora un sacerdote puede ser electo o tener un cargo público, siempre y cuando abandone su *status* religioso (Rodríguez, 1993, p. 22).

Otra iniciativa política importante fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1990, como una entidad parcialmente independiente que puede hacer recomendaciones a los gobiernos acerca de juicios mal manejados u otras irregularidades que afecten los derechos humanos. También se hicieron cambios para imponer una mayor responsabilidad al Ministerio Público, precisar las obligaciones de la policía y los derechos de los sospechosos; en cuanto al campo, se crearon tribunales agrarios y una procuraduría agraria (Rebolledo, 1993, pp. 87 y 150).

Finalmente, Salinas propuso, apoyado por el regente de la ciudad de México, una reforma política del Distrito Federal, según la cual el regente será electo por el Presidente de entre los miembros del partido que resulte mayoritario. La reforma también propuso el fortalecimiento de las hoy aún débiles entidades legislativas y locales del Distrito Federal.

## Evaluación general de las reformas

### *Políticas macroeconómicas*

Sin lugar a dudas, en esta esfera Salinas ha alcanzado logros significativos. El país ha experimentado un crecimiento moderado durante sus cinco años de gestión, que se compara favorablemente con el estancamiento de los años ochenta. La inflación ha sido controlada, lo

que ha permitido una mayor certidumbre económica, una mayor inversión productiva, etc. Sin embargo, el modelo salinista también ha implicado problemas: el déficit en la cuenta corriente se ha incrementando dramáticamente. En 1992 creció 72.7% para alcanzar 22 800 millones de dólares (6% del PIB) (*El Financiero*, 22 de abril de 1993, p. 4). El déficit representa un aspecto de el dilema económico afrontado por todos los presidentes mexicanos en décadas recientes; parecería que en una economía en desarrollo, como la mexicana, las altas tasas de crecimiento están asociadas a una alta tasa de inflación o a un significativo déficit comercial. Esto se debe en parte a la tradicional reticencia del sector privado mexicano para realizar inversiones de largo plazo en el país.

El gobierno argumentó que el déficit no era un problema porque todas las economías en crecimiento necesitan importar bienes de capital para ser capaces de crecer más adelante. Además, los flujos de capital externo sostendrían presumiblemente el déficit. No obstante, estos argumentos fueron cuestionados por varios economistas en dos aspectos. Primero, para fines de 1992, 70% de la inversión externa era especulativa o de muy corto plazo y sólo 30% era inversión directa. Así, la mayoría del capital externo puede salir en cualquier momento (aún peor, de acuerdo con Castañeda, 1993, p. 64, parte de la inversión externa era capital mexicano que regresaba del exterior). Segundo, las importaciones de capital han sido sólo una parte menor de las importaciones totales (menos de 20%) (véase INEGI, 1993, p. 56; *El Financiero*, 4 de junio de 1993, p. 4; Gómez, 1993; Castañeda, 1993, p. 64). Así, la mayoría de los observadores, y aun el banco central, consideran que el problema del déficit es grave (Weintraub, 1993; *El Financiero*, 22 de abril de 1993; Reyes Heróles, 1993, p. 7).

Puesto que la inflación persistió y el déficit en la cuenta corriente alcanzó niveles extremadamente altos en 1992, Salinas decidió desacelerar la economía. Así, en 1993 el nivel del déficit se redujo, pero a costa de un crecimiento económico de sólo 0.4 por ciento.

Un segundo problema es que, no obstante los varios programas, hay quejas generalizadas de que el modelo ha producido serias dificultades para las medianas y pequeñas empresas (incluidas las potencialmente productivas) y para la economía no exportadora, que son sectores que representan una porción significativa del empleo total (Gómez, 1993; Abarca y Vázquez, 1993; *El Financiero*, 26 de mayo de 1992, p. 16, 27 de mayo de 1994, p. 20). Para muchos observadores la apertura fue demasiado rápida y no se dio en todos los campos (el mercado de capi-

tales ha permanecido cerrado, lo que dificulta la competitividad de las empresas). Aunque es un tema que se presta para declaraciones retóricas por parte de los empresarios (y del Estado), para muchas organizaciones empresariales el programa para las pequeñas empresas no ha funcionado adecuadamente (*El Financiero*, 21 de septiembre de 1992). En cualquier caso, en 1993 el reporte anual del Banco de México reconoció que muchas empresas han quebrado o están en vías de hacerlo (*El Financiero*, 22 de abril de 1993). De acuerdo con Morici (1993, p. 52), de 1990 a 1992 alrededor de 10% de las 90 000 pequeñas y medianas empresas mexicanas han salido del mercado, con un costo estimado de 100 000 empleos (más de una sexta parte de los nuevos empleos creados en 1988-1992). En general, los créditos e incentivos para producir todavía son limitados (Méndez, 1994). Asimismo, el apoyo a actividades de "investigación y desarrollo" por parte del Estado, y especialmente de las empresas, es extremadamente bajo (OCDE, 1992, p. 168). Además, pese a todos los programas de apoyo, las exportaciones no se han incrementado lo suficiente (en parte por un peso sobrevaluado). Por desgracia, hasta ahora los "Acuerdos Nacionales" de Productividad y Educación no han podido avanzar con rapidez.

Tercero, el peso del programa de ajuste ha recaído mayormente sobre los trabajadores. Pese a la mejoría relativa, los salarios se han incrementado muy poco en comparación con lo que perdieron en los años ochenta. El descontento laboral, aparentemente creciente en estos años, ha sido estrictamente controlado. A los trabajadores se les ha exigido ser más productivos y aceptar más y más "flexibilidad" en sus contratos, pero con salarios aún demasiado bajos.

En síntesis, las reformas macroeconómicas aún no han involucrado suficientes beneficios microeconómicos para los empresarios o los trabajadores.

Además de los problemas asociados con modelo seguido, está claro que queda mucho por hacer. En primer lugar, existen varios problemas relacionados con el ritmo y la forma del crecimiento económico mexicano. Por un lado, a pesar de que de 1988 a 1992 la economía creció más rápidamente que la población, la tasa de crecimiento no ha sido muy alta y ha venido disminuyendo desde 1991 (países como Chile han tenido mucho mejores resultados); de hecho, en 1993 la economía mexicana sufrió una recesión (*El Financiero*, 6 de junio de 1993). Aunque ésta parecía comenzar a ceder en el primer trimestre de 1994, las perspectivas económicas para 1994 no eran prometedoras (*El Financiero*, 30 de mayo de 1994, p. 34). Además, el crecimiento de estos años no ha

estado necesariamente vinculado con la creación de nuevos empleos suficientes, para no mencionar empleos productivos y permanentes. Mientras los países más desarrollados se preocupan cada vez más por la supuesta tendencia del capitalismo de fines de siglo hacia un "crecimiento sin empleos",<sup>2</sup> México siempre ha enfrentado un fuerte problema de desempleo. A pesar de que las estimaciones varían, la economía ha creado mucho menos del millón de nuevos empleos que se necesitan cada año. De acuerdo con un estudio, sólo 583 208 nuevos empleos se crearon en 1988-1992 (*El Financiero*, 30 de noviembre de 1992). Así, el hecho de que la economía informal haya alcanzado alrededor de 25% del total del empleo no es una sorpresa (OCDE, 1992, p. 236). Estimaciones no oficiales de 1992 consideraban al desempleo en alrededor de 10% (OCDE, 1992, p. 237) y al subempleo en 25% (Latin American Special Report, 1992, p. 8); si bien la tasa de desempleo abierto comenzó a bajar a partir de 1989, en 1993 estuvo de nuevo en los niveles de 1988. Paradójicamente, con la aparente recuperación del primer trimestre de 1994, el desempleo parecía haber aumentado en ese lapso (aunque al mismo tiempo las remuneraciones también parecían aumentar) (*El Financiero*, 27 y 30 de mayo de 1994). Algunas estimaciones no oficiales del desempleo a principios de 1994 llegaban a 20-25% (*El Financiero*, 27 de mayo de 1994). Aunque reducir la inflación así como el déficit público y comercial son objetivos en lo general aceptables, parecía que la preocupación por alcanzar dichas metas desvió demasiado la atención gubernamental del problema del crecimiento y la creación de empleos (aunque hay que admitir también que no resulta fácil superar algunos dilemas económicos como el que presenta el déficit comercial, que afecta a una economía en tanto que es un importante factor de incertidumbre). Además de tasas de crecimiento que no han podido ser muy altas, la economía ha estado creciendo basada más en los servicios que en la industria (*El Financiero*, 4 de diciembre de 1993, p. 4) y la productividad es aún muy baja en muchas áreas. Finalmente, la economía mexicana es todavía muy dependiente del capital extranjero y de la economía de Estados Unidos (entre 60 y 70% de importaciones y exportaciones se han realizado con este país). A pesar de que una economía abierta es sin duda positiva en varios aspectos, un propósito fundamental debería ser ampliar las posibilidades del consumidor y el

<sup>2</sup> Offe (1985) ha argumentado que una de las contradicciones más importantes del capitalismo tardío de fines de siglo, no se da tanto en la relación entre el trabajo y el capital, sino entre el empleo por un lado y el desempleo y subempleo por el otro.

productor mexicano para comprar y vender productos de alta calidad entre ellos mismos.

Segundo, aún existen muchos monopolios o semimonopolios y una excesiva concentración de la riqueza (México ha tenido una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo y su PIB per cápita está por debajo de nueve países latinoamericanos). En este sentido, las cadenas productivas de empresas de diferente tamaño podrían ser una alternativa para enfrentar eficazmente la competencia internacional sin concentrar aún más el capital (algunos países asiáticos son buenos ejemplos en este sentido) (Berry, 1993). Aunque la ley para regular los monopolios es un buen adelanto, parece que todavía vamos a tener que aguantar por varios años la ineficiencia de monopolios como Teléfonos de México o el excesivo control del mercado de una cadena de televisión como Televisa. En este sentido, creo que debería hacerse algo más que simplemente esperar el momento en que estos sectores se abran a la competencia dentro del TLCAN (si es que se abren en ambos casos). Además, los ya enormes problemas que enfrentan algunos sectores mayoritariamente poblados por las pequeñas empresas podrían incrementarse significativamente conforme el TLCAN se implemente (Méndez, 1994). Para Morici (1993, p. 52) y varias organizaciones empresariales (*El Financiero*, 31 de mayo, 15 de junio, 12 de noviembre, 2 de diciembre y 8 de diciembre de 1993) entre 40 y 70% de pequeñas y medianas empresas podrían cerrar durante los próximos años. Por otro lado, el TLCAN podría favorecer al ya rico norte contra el muy pobre sur. Esto y los acontecimientos de Chiapas revelan la necesidad de fuertes políticas regionales y mayores apoyos a empresas pequeñas para que puedan integrarse de manera eficiente al mercado.

En cuanto a la política social, es de notar el aumento de las asignaciones. El programa de solidaridad ha sido un programa innovador dirigido sin duda a población necesitada. No resulta fácil evaluarlo, ya que pudo haberse dado de distintas formas en las diferentes regiones, subprogramas y tiempos (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 5). Sin embargo, ha habido acusaciones y análisis que señalan que los intereses políticos han desviado su foco de interés sobre la pobreza extrema (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1993).<sup>3</sup> Muchos se preguntan si la

<sup>3</sup> Me ha tocado ver personalmente, por ejemplo en Chalco, paredes pintadas con los logotipos de Solidaridad y el PRI sobrepuestos. Con todo, no resulta fácil definir con precisión o certeza el grado de politización del programa. El estudio más profundo que conozco del programa reconoce que la información existente no permite superar posibles sesgos de agregación del análisis (Molinar y Weldon, 1993, p. 20).

por momentos intensa campaña publicitaria ha correspondido con las dimensiones reales del programa. Aún más, éste comenzó con un enfoque básicamente compensatorio y centrado en las obras públicas, lo que tiene un limitado efecto sobre la desigualdad. Posteriormente el programa adoptó una visión más integral, basada en la idea de que la superación de la pobreza tiene mucho que ver con la creación de empleos permanentes. Así, el programa ha intentado vincular la infraestructura, la salud y la educación a proyectos productivos. Como sea, esta aproximación comenzó hacia mediados de sexenio y creo que aún podría desarrollarse más.

Tercero, los salarios en el sector agrícola se desplomaron entre 1988 y 1990 (OCDE, 1992, p. 60). Los cambios al artículo 27 constitucional pudieron haberse adaptado a las pésimas condiciones sociales de algunos estados como Chiapas. Pese a los plazos más largos del TLCAN para muchos productos agrícolas (15 años) y a programas como el Procampo (que también ha sido sujeto de críticas) (*El Financiero*, 9 de mayo de 1994), en el contexto del tratado el futuro de millones de campesinos que producen granos básicos es angustioso.

#### *Política social, federalismo y democracia administrativa*

Salinas ha sido un presidente más centralista que De la Madrid. Ha recentralizado los flujos de ingresos (por ejemplo, en 1989 el control sobre el impuesto al valor agregado fue retirado a los estados) (Bailey, 1992). Asimismo ha impuesto mayormente su poder sobre los gobernadores, ya que aun cuando por motivos variados ha pedido la renuncia de alrededor de la mitad de los mismos, acercándose al nivel récord de renunciaciones del México posrevolucionario, también ha habido muchos cambios en el Gabinete. Está claro que en el contexto del TLCAN ciertos estados podrían demandar mayor autonomía, especialmente aquéllos con importante capacidad administrativa y económica como Nuevo León, Jalisco, Baja California o Chihuahua. De hecho, ya se han presentado algunos conflictos entre algunos estados y el gobierno federal sobre el manejo de recursos. Aunque debe reconocerse que con Salinas se ha dado un importante proceso de desconcentración educativa y se ha reconocido políticamente la importancia del federalismo, nuestras viejas tradiciones centralistas no facilitan la descentralización y podemos esperar que el grado de beligerancia de los estados y el nivel de conflicto intergubernamental aumenten.

El Pronasol ha enfrentado el dilema de evitar tanto la burocratización e incoherencia favorecidas frecuentemente por el federalismo como las rigideces asociadas a la planeación central. Con la información disponible, es complejo dilucidar hasta qué punto el programa ha enfrentado con éxito este complejo dilema. Puesto que el Pronasol es administrado por una secretaría federal, se ha producido una política social más bien centralizada, al menos en términos fiscales. Los municipios, por ejemplo, no parecen ser tomados en cuenta (Merino, 1992, pp. 135-145). A pesar de que las estructuras de los comités del Pronasol podrían favorecer una mayor participación local en la formulación de políticas, el grado y la significación de esta mayor participación es algo que aún faltaría por documentar y precisar; si somos realistas, no es fácil esperar que las tradiciones autoritarias y centralistas que vienen desde la Colonia puedan ser fácilmente revertidas. Como bien señalan Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 11), el Pronasol no compite con el sector privado ni reemplaza los subsidios anteriores; subraya la autoayuda y la acción colectiva y solidaria y permite movilizar más recursos. Con todo, Bailey (1994) ha señalado que el programa ha provocado una centralización y un reforzamiento del presidencialismo sobre las entidades políticas regionales y locales. Pese a las tradiciones clientelistas, las organizaciones no gubernamentales han venido creciendo en México a últimas fechas. A pesar de que pudieran beneficiarse de vínculos cercanos con el programa en términos de recursos e institucionalización y así ir incrementando su autonomía (de hecho ésa es la apuesta de algunos encargados del programa), también podrían perder parte de ella. De ser así, las redes, la identidad y la autonomía de la sociedad civil serían seriamente afectadas por el programa.

### Reforma política

Antes de la rebelión en Chiapas, la situación política era ya de alguna manera diferente a la de hacía 10 años, en parte porque Salinas había permitido a dos gobernadores del PAN tomar el poder y designado a uno más (el PAN gobierna actualmente a cerca de 13.5 millones de mexicanos) (Aguilar Camín, 1993; p. VII). Así, para 1992 existían al menos tres partidos con una presencia importante en el Congreso y en varios estados tendía a darse cuando menos un bipartidismo; en este sentido, había existido cierta respuesta a la mayor pluralidad de fuerzas políticas. Por lo que se refiere a los derechos humanos, aunque

desgraciadamente para 1993 aún era un hecho que la mayoría de las recomendaciones de la Comisión no eran acatadas, ésta ha servido como un importante *ombudsman* legal.

Pese a estos avances, ya desde principios de 1993 muchos observadores (véase *Este País*, abril de 1993) señalaban que el programa de reformas políticas de Salinas se había quedado abiertamente rezagado respecto al programa económico, y que todo parecía indicar que para el Presidente la democratización tendría que esperar hasta que las reformas económicas se consolidaran. Las reformas políticas habían buscado básicamente incrementar la credibilidad del sistema electoral oficialmente controlado. En otras palabras, como algunos autores han señalado (Loeza, 1992, p. 3), estas reformas habían significado una liberalización política, no una democratización. De hecho, en marzo el secretario de Gobernación había dicho abiertamente que el gobierno no tenía intención de ceder su control sobre el sistema electoral (*La Jornada*, 1993).

Por otra parte, sin embargo, encuestas de 1992 señalaban que 71% de los mexicanos quieren cambios moderados y, aún más, que el apoyo para los cambios más radicales era elevado comparado con los estándares internacionales (16%) (Basañez, 1992, p. 7). Unos años antes otras encuestas revelaban que 50% estaba de acuerdo en que México debía caminar hacia un gobierno más democrático (pero con ciertas restricciones) (Alducín, 1991, pp. 207, 212, 216). Estos estudios, aunados al descontento político y a la movilización de 1992-1993 en estados como Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Guanajuato, Yucatán, Puebla, así como finalmente la rebelión de Chiapas, mostraron con claridad que, políticamente, el PRI y el gobierno se encontraban atrás de la sociedad.

Hasta 1993 la respuesta del sistema a la creciente movilización fue muy "presidencialista" y pragmática. Era el Presidente quien resolvía los conflictos. En realidad, nadie parecía estar contento con esta política. Algunos miembros del PRI se mostraban a disgusto porque no sabían qué esperar o se sentían traicionados. La oposición continuaba diciendo que esta política sólo representaba concesiones parciales y selectivas. A su vez, estas concesiones reforzaban las creencias de la oposición de que el poder y las elecciones no se ganaban con votos sino con presión sobre el Presidente, aun en aquellos casos donde el PRI pudiera haber ganado. Tal como varios observadores lo apuntaron (Crespo, 1993; Camp, 1993a y 1993b, p. 177; Loeza, 1992, pp. 15, 34), este desarrollo no favorecía un desarrollo político ordenado.

En síntesis, las medidas políticas de Salinas mostraron que carecían de un profundo o al menos mejor planeado programa de reformas políticas. Probablemente no quería enfrentar al mismo tiempo dos retos extraordinariamente difíciles (el político y el económico). Quizás también esperaba una reducción del descontento político con el mejoramiento de la economía. Las elecciones de 1991 parecieron confirmar este punto de vista, al recuperar el PRI cierto apoyo electoral (obtuvo 61.48% del voto contra 17.73% del PAN y 8.25% del PRD (Meyer, 1993). No obstante, la significativa movilización política en varios estados durante 1992 y 1993 y la rebelión en Chiapas parecen haber tomado por sorpresa al Presidente.

En 1993, las movilizaciones, protestas políticas, un acuerdo entre el PAN y el PRD para impulsar una mayor democratización y algunas dificultades para la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, llevaron a una segunda reforma política.

Es justo reconocer que —como el mismo candidato del PRD señaló— “a pesar de sus límites, la nueva ley electoral es muy restrictiva; condiciona las acciones del gobierno” (*El Financiero*, 17 de octubre de 1993). Las entidades encargadas de sancionar las elecciones son ahora más independientes.

Aún más, en enero de 1994, después del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en Chiapas, el mismo Presidente reconoció con franqueza “lo que no funcionó” (por su inesperada magnitud, este movimiento sorprendió y cimbró al gobierno). A partir de ese levantamiento, se ha desarrollado un ambiente político confuso, incierto y agitado, marcado por varios asesinatos como el del candidato a la presidencia del PRI, una creciente inseguridad pública, etcétera.

Como señalé, en la segunda mitad de 1994 se han dado todavía más cambios en el sistema electoral, como por ejemplo la reducción del tope de los gastos de campaña o el nombramiento de seis consejeros ciudadanos independientes en el consejo general del IFE. Todo parece indicar que nos aproximamos a las elecciones más transparentes de nuestra historia. Sin embargo, aún está por verse en qué medida los cambios legales transforman las prácticas en 1994 (independientemente de que, en mi opinión, se le debería dar todavía mayor autonomía al IFE).

### Reformas administrativas

La desaparición de la SPP y la mayor autonomía del banco central son cambios positivos en cuanto a evitar déficit fiscales o evitar que la deuda externa se dispare. Sin embargo, no están claras las consecuencias que estos cambios traerán para la planeación de largo plazo (Cordera, 1992).

Muchas áreas de la administración pública en México están más profesionalizadas, como por ejemplo el Banco de México, la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, la mayoría de las áreas permanecen sin un servicio civil y tienen aparatos administrativos ineficientes (como ya indicamos, en 1987, 81 y 78% creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente [Alducín, 1991, p. 188] no creo que dichos porcentajes hayan cambiado mucho). Además, a lo largo de los años, el funcionamiento de los tribunales ha sido poco transparente y muy probablemente ha estado influenciado por presiones políticas o sobornos económicos. Las estructuras administrativas siguen siendo extremadamente débiles en muchos estados y en la mayoría de los municipios. Cambiar esta situación no será fácil. Por ejemplo, el intento por desarrollar un servicio civil durante los años ochenta fracasó en parte porque se pensó que daría mucho poder a los sindicatos (Pardo, 1992).

Por otra parte, debo agregar que la democracia no sólo tiene que ver con los votos. En 1992 los mexicanos (desafortunadamente) no parecían entusiasmados con ningún partido político (56% no favorecía a ninguno de ellos) (Basáñez, 1992, p. 6). Además, 83% de los mexicanos pensaban que “el gobierno debe abrirse más al público” (Basáñez, 1992, p. 5).

Salinas ha tocado los contornos de la democracia político-administrativa en cuando menos dos puntos: el de las comisiones, acuerdos y pactos “nacionales”, y el de los comités de solidaridad. Sin embargo, en cuanto a los primeros, la iniciativa ha estado básicamente en manos del Ejecutivo o, cuando más y sólo en cierta medida, de los empresarios. Han tenido poca influencia los obreros, los partidos y menos aún los cada vez mayores organismos ciudadanos. Respecto a los comités de solidaridad, aun cuando pueda haber mucha variación, parecerían centrarse más bien en discutir cómo se van a usar localmente recursos asignados desde el centro. Además, parecería que, en general, durante su administración Salinas personalizó la toma de decisiones, se apoyó fundamentalmente en un grupo “compacto” de “tecnopolíticos” y re-

dujo el espacio del debate sobre las políticas públicas (Camp, 1994b, p. 176).

En síntesis, algunos de los cambios administrativos realizados por Salinas mejoran ciertamente el desempeño del aparato estatal. Sin embargo, otros, como la centralización del poder, lo pueden haber dañado. En cualquier caso, su programa de reforma administrativa ha resultado insuficiente. En la siguiente sección paso a extenderme más en este problema.

### **Legitimidad de gestión y reforma político-administrativa**

#### *Importancia del problema de la legitimidad de gestión*

Como señalé en la introducción, no creo que el problema de la legitimidad de gestión sea menos urgente que el problema electoral, y que por lo tanto no deba considerarse como una prioridad. Aparte de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay cuando menos otras cuatro razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa.

1) Una tiene que ver con el ejercicio cotidiano del poder. La esfera de las políticas públicas es algo que afecta a diario al ciudadano; es, por decirlo así, la piel del Estado, en permanente contacto con sus integrantes. Cuando se percibe al Estado como un aparato ineficiente, o como instrumento para servirse más que para servir, esta piel raspa y provoca el enojo o el temor ciudadano. Por otro lado, cuando se ve en los servidores públicos legalidad y un espíritu de servicio en lugar de la apatía o la clara posibilidad del abuso, la administración pública puede generar un clima de confianza y respeto hacia la actividad pública. En los años noventa, como señalé al principio, sólo uno de cada cinco mexicanos demostraba confianza en su gobierno y sólo 12% indicaba respetar los procesos políticos; únicamente 32% declaraba confiar en el sistema legal y un raquítico 16% decía confiar en el Congreso; el nivel de desconfianza y el rechazo de la política parecía ser mayor en 1991 que en 1987 (Meyer, 1993b, p. 53; Camp, 1993, p. 30, basado en la Encuesta Mundial de Valores, 1991; véase también *Este País*, agosto de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son las que menos confianza le merecen a los

mexicanos; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá) (Camp 1993b, pp. 57-59, 71). Bien se puede afirmar que, sin una administración pública eficaz, será muy difícil que los mexicanos respeten la actividad política, considerada por Aristóteles como la base insustituible de las virtudes y la felicidad colectivas. Un Estado que no es suficientemente capaz y autónomo para captar y defender el interés del pueblo respecto a grupos particulares, a través de políticas en efecto públicas y eficaces, es un Estado con una legitimidad irremediablemente frágil. En este sentido, varios teóricos de la democracia han insistido en que uno de los pilares de la legitimidad del Estado moderno es el administrativo (Sartori, 1992; Paramio, 1991); como veremos más adelante, algunos incluso han ido más allá para señalar que la frontera de la democracia moderna está en la administración pública, lo que nos lleva al siguiente punto.

2) Por sí sola, una reforma electoral profunda podría conducir a una democracia esencialmente "delegativa" (O'Donnell, 1992); esto es, una democracia en donde se puede elegir libremente a un presidente, pero donde éste tiene excesiva libertad de movimiento. En mi opinión, un gobierno verdaderamente "propio" no sólo se basa en la democracia político-electoral que permita una elección de los representantes cada cierto tiempo, sino también en una democracia político-administrativa, a través de la cual la sociedad tenga formas de proporcionar "insumos", monitorear y controlar las políticas públicas, a fin de que éstas estén dirigidas a fines públicos y sean eficientes y eficaces. Así, lo que necesitamos es una "democracia representativa" (O'Donnell, 1992) y una "democracia concertada" (conceptos en los que me extenderé un poco más adelante).

3) Si algunos cambios administrativos son de por sí fundamentales, cobran todavía una mayor urgencia cuando se pretende instrumentar un nuevo régimen político-electoral. Los retos administrativos asociados a un nuevo formato político, aunados a nuestro déficit político-administrativo, pondrían en riesgo el funcionamiento efectivo y la legitimidad que dicho formato pudiera convocar. Por ejemplo, una división de poderes y un federalismo reales serán difíciles de lograr si el Congreso o los estados no tienen una infraestructura adecuada de apoyo profesional y científico y una capacidad de investigación propia sobre las políticas públicas. Además, de no tomarse en cuenta el punto de vista administrativo, tal división de poderes y federalismo podrían implicar una falta de coordinación costosa para todos. En este sentido,

los funcionarios de carrera no deben ser vistos sólo como instrumentos sino también, en cierta medida, como actores importantes y legítimos que tienen algo que aportar en un sistema plural de toma de decisiones. En otras palabras, una burocracia profesional y reclutada por mérito tiene un papel que desempeñar como factor de estabilidad y eficiencia administrativas, aun cuando en esencia deba estar sujeta a los dictados de la sociedad y sus representantes. De hecho, éste puede verse como un aspecto más de la democracia representativa, donde el "toma todo" no es una opción del juego político.

4) Al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México entró a un nuevo contexto económico. Éste es básicamente un acuerdo comercial sin entidades supranacionales importantes. En este sentido, es un caso muy diferente al europeo. A pesar de que relaciona a dos naciones desarrolladas con una en desarrollo, podemos esperar que conduzca a una importante armonización en ciertas áreas (por ejemplo, estándares productivos, subsidios, regulaciones de mercado y ambientales, etc.). Los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, así como otros aspectos del TLCAN, abren la posibilidad de discusión y cierta homologación de esas políticas. Esto demandará la existencia de un aparato regulador eficaz y profesional, así como un poder legislativo y judicial independientes.

Por otra parte, para competir con efectividad la economía mexicana deberá ser apoyada por un Estado eficiente en términos administrativos. Por un lado, las empresas mexicanas requerirán una administración que únicamente regule lo necesario en forma expedita, y que sea un eficiente prestador de los servicios que se requieren para el funcionamiento de una economía, por ejemplo, en lo referente a la tecnología, la educación o a las comunicaciones.<sup>4</sup> También se requiere un Estado que promueva con eficiencia la actividad económica, como ya lo han demostrado las exitosas economías de Japón o Alemania. En México hemos tenido desde tiempo atrás una política industrial. Sin embargo, gracias a un aparato administrativo ineficiente, dispendioso, poco profesional y muy poco vigilado, esa política generó privilegios e ineficiencia. América Latina está llena de ejemplos de cómo diferentes estrategias económicas y/o sociales han fracasado por no atender al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses

<sup>4</sup> Además, se requerirá una cierta homologación de estándares y prácticas regulatorias (incluida la política ambiental) y por lo tanto la homologación del grado y la forma en que el Estado administra estas áreas.

de los altos funcionarios públicos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia respecto a los grupos políticos. Creo que el caso japonés y alemán, entre otros, muestran que el problema no es la política industrial, que *bajo ciertos formatos* resulta crucial ante la mayor competencia internacional, sino el aparato que la administra.

### *Democracia y gobernabilidad*

El problema de la legitimidad de gestión tiene, en mi opinión, dos fuentes principales: por un lado, una inadecuada representación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas; por el otro, la percepción bastante generalizada de una administración pública ineficiente e ineficaz, que promete pero no cumple, o que está más para servirse que para servir. De alguna manera, se refiere entonces a dos problemas centrales de los estados contemporáneos: la democracia y la gobernabilidad.

Estas dos problemáticas sobrepasan, aunque incluyen, los aspectos que más preocuparon al gobierno de Salinas de Gortari, es decir, el tamaño del Estado, la simplificación administrativa, la desregulación, la nueva organización interministerial del Estado liberal-social o la modernización tecnológica.

En mi opinión, hay cuando menos cuatro elementos de la democracia que debería buscar una reforma del Estado dirigida a atacar el problema de la legitimidad de gestión (al menos en México):

1) Democracia "representativa". Es decir, un sistema en que las deliberaciones y decisiones son tomadas por representantes que son elegidos popularmente, pero que también están inscritos en una estructura institucional que los hace a la vez independientes y complementarios entre sí, tanto en forma vertical (federalismo) como horizontal (división de poderes).

En este caso, la elaboración de la agenda y la formulación de decisiones son realizadas por el Ejecutivo y el Legislativo, apoyados por sus respectivos cuerpos profesionales; la ejecución la realiza un aparato ejecutivo profesional, comandado por el presidente de la República, y complementado cuando resulte conveniente por organismos cuasigubernamentales; la evaluación y el control los realiza el Poder Legislativo, una contraloría independiente y en cierta forma el Poder Judicial.

Los instrumentos de la democracia representativa son: 1) las elecciones transparentes, 2) la separación de poderes y 3) el federalismo. Como dije, en México el debate se ha centrado mucho en el primero de estos instrumentos, descuidando los demás.

2) Democracia constitucional. Es decir, una estructura en la que las deliberaciones, decisiones y transformaciones son regidas (efectivamente) por un sistema constitucional y de derecho. Los instrumentos de la democracia constitucional son una constitución y un sistema de derecho civil, penal, administrativo, etcétera.

3) Democracia concertada. Esto es, un sistema en que algunas decisiones y deliberaciones incluyen a organizaciones sociales no partidarias. Algunos instrumentos de la democracia concertada son: 1) Dentro del Legislativo, las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales (colegios profesionales, centros de investigación, organizaciones civiles, territoriales etc.). 2) Dentro del Ejecutivo, a) los mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los pactos entre las organizaciones sociales o las comisiones *ad hoc*, y b) la gestión administrativa descentralizada y en función de misiones y resultados, más que de rígidas jerarquías. 3) Dentro de las relaciones intergubernamentales, la programación y ejecución de las políticas públicas vía organizaciones comunitarias locales.

4) Democracia abierta. Es decir, un sistema en que muchos de los procesos deliberativos y de toma de decisión del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la información que les sirvió de base, están potencialmente sujetos al conocimiento e investigación no sólo de cualquier rama de gobierno sino de cualquier ciudadano, quien puede comentar e incluso disentir de dichas decisiones. Algunos instrumentos de la democracia abierta son la libertad de expresión y prensa, la pluralidad de los medios de difusión, y el derecho a la información.

Para algunos autores la democracia concertada constituye, en estos momentos, la frontera del avance democrático. Por ejemplo, Sartori (1986, p. 45) ha dicho que "de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos", uno de los dos que él menciona es la administración pública. Otros autores como Dahl (1992, pp. 399-409) y Poggi (1990, pp. 173-196) opinan lo mismo, pero no sólo porque la democracia aún no haya llegado al aparato administrativo: según ellos, en las democracias constitucionales y representativas, se ha presentado una creciente separación entre la toma

de decisiones y el ciudadano. Esto se debe a que la política 1) ha pasado a centrarse y depender en gran medida de la política económica; se ha tecnoburocratizado y corporativizado (y entonces privatizado), y 2) se ha "personalizado", es decir, la política ha pasado a centrarse en las personalidades más que en los problemas y los programas. Esto se debe en parte a la creciente influencia de los medios, especialmente la televisión, que por razones comerciales tienden más a entretener que a informar (las campañas políticas en casi cualquier país son un buen ejemplo de esto). En este sentido, estoy de acuerdo con el señalamiento de Camp (1993b, p. 176) de que "probablemente la debilidad más obvia al medir los logros democráticos en México se refiere al aspecto de las políticas públicas".

Ahora bien, la democracia es un objetivo fundamental pero no el único valorado por las sociedades. Éstas quieren un gobierno democrático pero que en efecto gobierne, que dé solución eficiente a sus problemas. En mi opinión, el reto es introducir cambios pero, parafraseando a Weber, de manera responsable, a fin de complementar gobernabilidad, institucionalidad y eficiencia, por un lado, con participación y vigilancia, por el otro.

En este sentido, es útil mencionar el concepto de "autonomía integrada" (Evans, 1992), de acuerdo con el cual el Estado debe ser capaz de combinar dos elementos: por un lado, un alto sentido de misión pública, un alto profesionalismo, y por lo tanto una alta eficiencia; y, por el otro, una cierta integración con los grupos político-sociales que le permita tener los insumos suficientes por parte de esos grupos, pero que a la vez no sea clientelizado por ellos y pueda resistir las exigencias particularistas que afectan el interés general. En este sentido, hay un consenso emergente (véanse por ejemplo Hall e Ikenberry, 1991; Pipitone, 1994; Evans, 1991) en cuanto a que un Estado "fuerte" es aquel que es capaz de oír a los grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender eficazmente el interés general, es decir, de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado eficiencia en el uso de los mismos y resultados claros.

Así tenemos dos elementos, que pueden verse como los brazos de una pinza. El primero es una mayor participación en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, por parte tanto del poder legislativo federal y el de los estados, como de los poderes ejecutivos estatales y las organizaciones civiles (prensa, asociaciones profesionales o ciudadanas, *think tanks*, etc.). El ob-

jetivo no sería quitarle la batuta a un gobierno mayoritario o afectar innecesariamente la eficacia y rapidez de las políticas fragmentando excesivamente el proceso de toma de decisiones; más bien, sólo evitar que el poder ejecutivo federal se extralimite, se clientelice o dé pasos de ciego. El segundo brazo de la pinza es el de una capacidad profesional y un sentido de responsabilidad y de misión pública mayores de los integrantes del aparato estatal. Un mayor profesionalismo y sentido de misión pública implicarían una defensa más eficaz del interés general y en ese sentido un gobierno en mayor medida "para todos".

La historia confirma que un requisito, quizá de hecho el primer requisito, para que una nación progrese económica y socialmente es que su Estado tenga esta autonomía integrada, como lo demuestran varios análisis de los países más ricos (Japón, Suecia, Estados Unidos) o de los llamados tigres asiáticos (Evans, 1989). Todos estos países han desarrollado aparatos públicos altamente profesionales, meritocráticos, con fuerte sentido de misión pública, y eso ha sido una de las causas principales, o la principal, de su éxito económico (véase Pipitone, 1994). Dichos aparatos han asegurado la firmeza de las reglas institucionales básicas que pueden permitir el desarrollo de un mercado económico y financiero productivo.

Estas ideas empatan con la reciente discusión acerca del Estado, el gobierno y la administración pública, que ha tendido a señalar que el problema no reside únicamente en el tamaño del Estado, o en escoger determinadas políticas públicas, sino en la forma en que el Estado realiza sus funciones, en el "cómo" más que en el "qué" (véanse al respecto Kliksberg, 1989; Osborne y Gaebler, 1993; Gore, 1994).

### \* Estrategia de la reforma

Aunque la estrategia específica que debería seguir una reforma del Estado y del gobierno sería materia de una reflexión más profunda, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto.

Primero, es importante señalar que una modernización administrativa efectiva sólo puede darse si se constituye en una política pública (Kliksberg, 1989; Crozier, 1988); es decir, más que darse en unos cuantos meses y como simples parches aislados, debe tener objetivos generales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y en una programación de objetivos cuando menos a mediano plazo, a la que se le pueda dar seguimiento. A fin de diseñar

y ejecutar esta política, como sucedió en el caso de Japón, Suecia, Estados Unidos y otros países, se requiere una comisión. Creo que en México dicha comisión debería tener cuando menos tres características: 1) ser de carácter estratégico, es decir, formada por muy pocas personas y que descentralice muchas de sus funciones en entidades profesionales y de investigación; 2) estar directamente relacionada con el Presidente, y 3) gozar de una importante autonomía. Esta política debería incluir un intenso trabajo de investigación de la problemática de la administración pública, ya que resulta difícil intervenir sobre un aparato que se conoce poco.

En segundo lugar, varios estudios sobre procesos de reforma (Peters, 1991; Downs y Larkey, 1984; Olsen, 1988; Egeberg, 1987; véase también Ascher, 1984) indican que, más que una gran reforma del Estado, es preferible plantear una política estratégica de modernización, es decir, que se concentre en un conjunto específico de acciones, seleccionadas por sus efectos multiplicadores a corto y mediano plazo.

Aquí nos enfrentamos con un reto mayúsculo, uno de los más grandes y complejos retos de México y América Latina, ya que se trata de cambiar prácticas sociales que tienen siglos de existencia. El problema es que detrás de estas prácticas está toda una compleja matriz institucional, enraizada en largas tradiciones, que resulta muy difícil cambiar y que además ha tenido como base y resultado la permanente situación de atraso e insuficiencia de recursos. No por nada América Latina habla de la reforma del Estado y la administración desde hace décadas y sin embargo muy poco se ha podido avanzar.

Aquí cabría preguntarse, por ejemplo, ¿cómo surgió el servicio civil en los países más ricos? En Gran Bretaña y Francia el desarrollo de una burocracia profesional se inició desde los siglos XII y XIII (Cantor, 1993; Mayntz, 1985). En Estados Unidos se comenzó a desarrollar después de una crisis política a fines del XIX. Inició cubriendo sólo un porcentaje reducido de los servidores públicos y se fue extendiendo poco a poco. En otras palabras, siguiendo a North (1993), podríamos decir que en estos casos el servicio civil fue producto de una acumulación de pequeñas decisiones que resultaron y a la vez reforzaron una cierta matriz institucional.

De ahí que, en mi opinión, más que plantearse una gran reforma del Estado debemos adoptar una actitud decidida pero con un enfoque estratégico, en donde la atención esté orientada a reforzar los incentivos para el cambio y reducir las usuales resistencias al mismo; en los cambios estratégico-multiplicadores, esto es, en cambios específicos

que no parezcan excesivamente amenazantes pero que vayan generando un ambiente favorable al cambio y llevando paulatina (y seguramente) a mayores cambios, basándose en nuevas estructuras de incentivos que los presenten como algo provechoso más que costoso para los involucrados (Peters, 1991). El objetivo sería ir empujando una matriz institucional diferente, con base en intervenciones estratégicas, que en realidad vayan alterando las prácticas y no sólo la caparazón normativa de los aparatos públicos.

Tercero, hay cierto consenso también en cuanto a que cualquier reforma debe buscar el máximo acuerdo posible en torno a los problemas y las soluciones, y tomar en cuenta a los afectados (Crozier, 1988; Peters, 1991). Sin embargo, aquí habría que alcanzar un equilibrio entre la búsqueda del acuerdo y la profundidad de los cambios, ya que a veces el deseo de alcanzar un acuerdo general ha empantanado las reformas (Méndez, 1990, p. 99).

En México y América Latina, los problemas se nos han acumulado y, por lo tanto, siempre nos vemos en la necesidad de estar tras las grandes reformas. Aun cuando en efecto nuestros países las exigen, el problema es que cuando la tarea del cambio se plantea de ese modo se hace muy costosa en términos políticos y económicos. Así, por ejemplo, en América Latina la descentralización, el servicio civil y la mayor autonomía del poder legislativo ponen a los gobiernos frente al difícil reto de ceder parte de su poder de manera permanente, en momentos en que los estados creen necesitar también de una concentración de dicho poder para llevar adelante profundas reformas económico-sociales. Además, una agenda de cambio institucional amplia como ésta tiene riesgos y, en esa medida, obstáculos. En México la introducción del servicio civil se detuvo porque hubiera implicado otorgar demasiado poder a ciertos sindicatos muy politizados y poco profesionales (Pardo, 1993).

Con frecuencia los servicios civiles se convierten en entidades conservadoras que obstaculizan los cambios. Por otro lado, ceder poder a los organismos no gubernamentales y al Legislativo puede corporativizar, retardar u obstaculizar demasiado los programas gubernamentales e incluso, en el caso de los legislativos, puede llevar a una cierta ingobernabilidad, ya que a veces éstos se han convertido en maquinarias de veto que han paralizado a los gobiernos. Ceder poder a las regiones puede llevar al reforzamiento de cacicazgos locales, a las querellas interregionales, a la descoordinación e ineficiencia administrativas (véase Méndez, 1990). Descentralizar capacidad política o administrativa hacia las regiones o dentro del mismo ejecutivo federal puede

afectar la claridad de la responsabilidad de los gobernantes, llegar a niveles inadecuados en ciertas funciones públicas o perder un sentido de dirección global. Así, con las grandes reformas, los gobiernos pueden terminar más fácilmente haciéndole al aprendiz de brujo y abriendo múltiples cajas de pandora. Los costos económicos y políticos, así como los riesgos administrativos de ceder el poder en momentos de crisis, conforman, en la perspectiva de los gobiernos, dilemas con frecuencia paralizantes y forman nudos muy difíciles de desatar.

En síntesis, ha habido una suerte de dialéctica de las urgencias *versus* los altos costos o riesgos, que ha solido llevar a los gobiernos a plantear grandes reformas con el fin de aumentar su legitimidad, pero que luego, por los costos o los riesgos político-administrativos, se quedan en meros ejercicios de retórica o de catarsis colectiva. La tarea reside entonces en convencer a las coaliciones gobernantes de que los cambios se pueden diseñar de manera tal que aumenten la legitimidad y la eficiencia de los procesos político-administrativos en lugar de llevar la ingobernabilidad o a una dispersión y gastos mayores.

#### *Algunas propuestas*

La primera parte de esta sección se refirió a la necesidad de acceder a un sistema político-administrativo más democrático pero también eficiente y eficaz. La segunda parte habló de la necesidad de un enfoque de carácter estratégico. En función de ambas partes, a mi parecer la reforma de gobierno debe implicar dos procesos: 1) un conjunto ordenado de pasos estratégicos específicos, dirigidos a otorgar ciertas funciones a una variedad de actores que hasta ahora no las han tenido, y 2) la habilitación paralela de esos actores para que puedan ejercer responsablemente esas funciones. Estos dos procesos deben avanzar en forma paralela, pero probablemente una política de cambio con carácter estratégico debería subrayar al segundo de ellos. En todo caso, a continuación enlistamos algunas medidas que en ambos sentidos podrían servir de base para integrar una estrategia de cambio integrado y balanceado.

Respecto al Poder Ejecutivo, se requiere una mayor profesionalización a nivel federal, estatal y local. El objetivo es alcanzar un aparato público que funcione en su totalidad de manera eficiente y autónoma respecto a intereses particularistas, pero que a la vez está en permanente diálogo con la sociedad. Esto podría implicar las siguientes medidas:

1) Revisión y perfeccionamiento de los perfiles profesionales para varios puestos administrativos en toda la administración pública. Incluso se podría pensar en la creación de la figura del gerente público profesional para la administración de algunas entidades o de los estados y municipios, con un diseño de perfil profesional específico y cierta durabilidad en el cargo.

2) La introducción en el corto plazo del servicio civil en algunas partes del sector público —probablemente aquellas que están más profesionalizadas y que no impliquen una administración politizada del servicio de carrera— y en el mediano plazo en otras áreas.

3) El mayor fortalecimiento y/o autonomización del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de los Institutos de Administración Pública (IAP) locales, así como de los institutos de investigación profesional dentro del Poder Ejecutivo, para que puedan realizar en mayor medida labores de estudio, investigación y, en su caso, capacitación; así se podrán identificar mejor los problemas centrales y sus posibles correctivos, a la vez reforzar o introducir una nueva mentalidad en la administración pública, que busque hacerla autosustentable, empresarial, creativa, atenta al "cliente", de gestión indirecta cuando se pueda, que conlleve competencia, etc. (Osborne y Gaebler, 1993; Gore, 1994; aunque véase Hood, 1991).

4) La introducción de sistemas que logren mayor productividad vía incentivos monetarios y psicológicos (realización personal, poder de acción, independencia, valoración profesional, creatividad, sentido de misión, etc.); por ejemplo, una cierta descentralización de funciones y el funcionamiento más por misiones-*resultados* que por procesos, jerarquías, castigos y regulaciones.

El objetivo de los cuatro puntos anteriores es generar un sentido de misión y *mística* pública, pero a la vez dar estabilidad y un lugar al servicio profesional de carrera, aun cuando básicamente como consejero, en el proceso de toma de decisiones.

5) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los acuerdos entre organizaciones sociales o con las comunidades locales.

Respecto al Poder Legislativo, se requiere una autonomización mayor, tanto en términos reales como formales, así como una mayor profesionalización del mismo, a nivel federal y estatal. Las medidas concretas para lograrlo podrían ser:

1) Instrumentar mecanismos que fortalezcan la carrera legislativa; en este sentido habría que estudiar de nuevo la posibilidad de permitir la reelección dentro del mismo.

2) Fortalecer sus capacidades de control del Ejecutivo.

3) Crear o fortalecer entidades de apoyo técnico-profesional tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, con el fin de que éstas puedan ejercer mejor su labor de diseño, seguimiento y evaluación.

4) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales.

Valga aquí subrayar que tanto estos mecanismos de concertación como los que se den en el Poder Ejecutivo deben servir más para fomentar la concientización y debate públicos que para favorecer acuerdos corporativistas cerrados y privatizados; por lo tanto, deberán siempre darse de manera abierta a la opinión pública (aquí los medios deberían desempeñar un papel fundamental no ya como entretenedores sino como impulsores de la información y la reflexión política ciudadana).

Por otra parte, el sistema de seguimiento, evaluación y control debería ser dotado de mayor fuerza, capacidad y autonomía. Algunas medidas a este respecto podrían ser:

1) Fortalecimiento y autonomización de la Contraloría de la Federación (se podría hacer algo parecido a lo del Banco de México) y de la entidad controladora del Legislativo como las entidades evaluadoras centrales, a fin de vigilar mejor las contrataciones, uso de recursos, etcétera.

2) Creación de entidades contraloras independientes para los estados y municipios.

3) Mayor acceso por parte de centros de investigación gubernamentales, semigubernamentales y autónomos, así como del Congreso, a información relacionada con el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.

Respecto a los actores de la sociedad civil, algunas medidas podrían ser:

1) El fortalecimiento organizativo y de la capacidad de análisis y propuestas de los partidos políticos, pero también de las ONG, vía la

consideración de cuando menos algunas de ellas como entidades de interés público.

2) Potencialmente y en algunos casos, las ONG pueden ser promotoras de la eficiencia y la democracia, o inclusive ser entidades de intermediación eficaces y complementarias a los partidos en algunos aspectos de la toma de decisiones. No obstante, si bien pueden ayudar a reducir el déficit de legitimidad y representación, también conllevan riesgos. Por lo tanto, debe prestarse al mismo tiempo mayor atención a la eficiencia, responsabilidad y representatividad con que dichas organizaciones llevan a cabo sus tareas.

3) El fortalecimiento de medios de difusión que informen y promuevan la reflexión y el debate sobre los asuntos públicos.

Por último (aunque no al último), habría que rediseñar todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Algunas medidas en este sentido podrían ser:

1) Cesión de una parte importante de la recaudación fiscal a los estados y municipios.

2) Consecuentemente, otorgamiento de mayor autonomía en la presupuestación y programación del gasto público.

3) Mayor desconcentración administrativa por parte de las secretarías federales del Estado.

4) Capacitación intensiva de funcionarios locales en las funciones que se transfieran (por ejemplo la recaudación fiscal misma).

Para la implementación de un servicio civil, de equipos de apoyo profesional al Poder Legislativo, a las regiones y ciudades, por ejemplo, se requieren recursos. Es cierto también que los países latinoamericanos son dependientes y con frecuencia son presionados por los organismos internacionales a encauzar sus reformas por ciertos caminos. No obstante, siguiendo a Cardoso y Falleto (1978), el obstáculo principal de una agenda amplia de cambio institucional no es la dependencia o la falta de recursos, aun cuando éstos puedan ser problemas significativos. El problema principal está adentro y es político; en otras palabras, los costos principales del cambio institucional se dan en términos de pérdida de poder político. Para implementar dicho cambio se requieren crisis o estadistas (es decir, líderes capaces de ver hacia el futuro, de vislumbrar y arreglárselas para poder tomar medidas que defiendan el interés de largo plazo de las naciones). Es preferible que

los cambios vengan más gracias a los segundos que a las primeras. Sin embargo, en vista de la dependencia y la extrema complejidad política, social y económica de los países de América Latina, la labor del estadista es muy difícil y compleja. Estas dificultades propias de la labor del estadista en América Latina nos llevan de nuevo al problema de la estrategia, ya que subrayan la importancia crucial de una definición precisa y aguda de las estrategias de cambio.

### Comentarios finales

Aunque le restan seis meses y todavía han de realizarse las elecciones presidenciales de agosto, este artículo ha buscado hacer una evaluación general del sexenio de Salinas de Gortari en México. Como he dicho, algunas de sus políticas han traído beneficios importantes. Sobre todo, Salinas fue capaz de enderezar una economía que a veces parecía a la deriva, reencauzarla por la vía del crecimiento y aumentar el gasto social. Con todo, aún enfrentamos el reto de integrar política y económicamente una nación muy heterogénea; en otras palabras, de desarrollar y mantener 1) un modelo socioeconómico que reduzca las fuertes disparidades económicas y regionales, y 2) un sistema político legítimo, no sólo en lo político-electoral sino también en lo político-administrativo, que pueda garantizar la competencia política por canales institucionales y cerrar el actual déficit de representación y de confianza en las instituciones. Un tercer y más nuevo reto es abrir el país al mundo, manteniendo una autonomía significativa en ciertas áreas y evitando que el país se convierta en una gran maquiladora. Las perspectivas del actual intento modernizador permanecen inciertas en estos tres aspectos y terminaré diciendo por qué, sobre todo en el caso de los dos primeros (pues siento que las perspectivas del último reto son más difíciles de evaluar en este momento).

En cuanto al reto socioeconómico, el modelo de apertura económica puede ayudar a incrementar la productividad y el crecimiento del PIB. Como ha dicho Aguilar Camín, "la riqueza y la prosperidad futura de México no son algo que el país ya posee y debe defender heroicamente de la codicia de otros, sino algo que debe crear y creará sólo atrayendo los capitales, los compradores y las tecnologías de otros" (Aguilar Camín, 1993, p. XII). Sin embargo, este modelo no ayudará necesariamente a resolver los problemas de desempleo e inequidad. De hecho, puede afectar negativamente a muchas empresas y a los campesinos,

así como a las regiones más pobres del país. Falta aún por ver si las actuales políticas hacia los monopolios, las pequeñas empresas y los sectores más pobres continuarán y/o serán suficientes para contrarrestar de una manera productiva las, a veces, inhumanas fuerzas del mercado.

En síntesis, falta por ver si el modelo "capitalista-social" en efecto puede superar el viejo dilema entre desigualdad y crecimiento (especialmente difícil en el capitalismo tardío). Ciertas presiones inherentes han empujado históricamente a este tipo de modelos a terminar siendo más capitalistas que sociales. El crecimiento ha sido siempre más fácil de alcanzar que una distribución mínimamente equitativa del ingreso. Si ésta no se alcanza, los aspectos autoritarios del sistema político mexicano permanecerían o incluso se podrían acentuar. Por excluir a la población mestiza (el "México profundo" en palabras de Bonfil), los intentos anteriores de modernización han fracasado (Meyer, 1992). Uno de ellos fue detenido violentamente por la Revolución de 1910.

En este sentido, como indiqué, hay ya elementos preocupantes, como una inversión aún demasiado especulativa; una economía orientada a la exportación muy intensiva en capital y basada cada vez más en la maquila; fondos para atacar la pobreza que aún deberían crecer más; pequeñas empresas (intensivas en trabajo) amenazadas; una desaceleración, informalización y terciarización de la economía, etc. Todo esto dificulta la resolución de lo que probablemente es el problema principal del desarrollo: la falta de suficientes empleos "formales" y permanentes.

Con respecto al reto político, no obstante la complejidad del régimen político-administrativo de México —así como el reconocimiento por parte de Salinas de varios gobernadores de oposición (antes algo impensable) y los importantes cambios del sistema electoral—, dicho régimen continúa siendo en muchos aspectos vertical (sobre todo por el presidencialismo excesivamente fuerte). En estos momentos las perspectivas políticas son inciertas. Todo parece indicar que nos acercamos a las elecciones más limpias y creíbles de nuestra historia. Sin embargo, aún no sabemos si sus resultados serán aceptados por la mayoría de los actores políticos. En otras palabras, la transición gubernamental estable no es un hecho asegurado; depende de que se pueda dar un círculo virtuoso en el que todos los actores actúen responsablemente y acepten los resultados de elecciones transparentes (incluyendo al EZLN, que rechazó a mediados de año la propuesta gubernamental para la pacificación). Además, como dije al principio, si

bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en este sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro; en otras palabras, en introducir cambios para que la democracia representativa, constitucional, abierta y concertada pueda en efecto funcionar. De no darse estos cambios, el país se situaría en un peligroso e incierto camino, por al menos tres razones.

Primera y más importante, aparte de acentuarse el ya de por sí profundo déficit de legitimidad política y de gestión, las posibilidades de la violencia y de descomposición políticas serían muy altas. Además del nuevo contexto político generado por la rebelión del EZLN, las prácticas electorales tradicionales y/o una reacción autoritaria en agosto de 1994 no empatarían muy bien con una sociedad crecientemente participativa (Loaeza, 1992a, p. 12) y una economía abierta e inscrita ya en un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá (Camp, 1993, p. 22; Aguilar, 1992, p. 212; 1993, p. 142; Loaeza, 1992a, p. 31; también véanse Camp, 1993b, p. 175; y Hamilton y Kim, 1993). En la actualidad, la ciudadanía exige elecciones transparentes y responsabilidad política de los actores, así como un sistema político-administrativo a la vez que eficiente más democrático.

En segundo lugar, los gobiernos federal y estatales no podrán arribar o mantener un modelo que realmente combine el crecimiento económico con una (sana) redistribución, si no enfrentan el control de mediano plazo que representa la posibilidad de perder el poder, y el control de corto plazo que significa la participación real de los estados y municipios, los poderes legislativo y judicial, así como de organizaciones no gubernamentales, en la formulación, ejecución, monitoreo y/o evaluación de las políticas públicas. De hecho, algunos de los errores a la vez que insuficiencias del proyecto de Salinas bien se pueden haber debido a que lo formuló y ejecutó basándose en un grupo más compacto de tecnopolíticos y sin tener contrapesos importantes.

Tercero, México enfrenta el reto de trabajar más y más productivamente. En una nación donde la desconfianza se implantó desde su mismo nacimiento,<sup>5</sup> la élite política debería terminar de caer en cuenta

<sup>5</sup> En una encuesta de *Este País* (agosto de 1991) sólo 34% de los encuestados respondió positivamente a una pregunta sobre la confianza hacia los demás (Meyer, 1993b, p. 54).

de que, en lugar de una barrera, la democratización electoral y político-administrativa a fondo es un paso necesario para hacer de México la nación productiva e integrada que necesita ser para lograr salir adelante en una época crecientemente competitiva.

Es cierto que arribar a una democracia electoral y administrativa institucionalizada no es tarea fácil. Requiere imaginación política y la cooperación de muchos actores y no es solamente la responsabilidad del Presidente o del gobierno. Muchos mexicanos aún tienen poca confianza e interés en la política; probablemente también haya aún demasiados que mantengan puntos de vista autoritarios o intolerantes (Alducín, 1991, pp. 166 y 200; Camp, 1993b, pp. 71-74, 91-94, 178; Camp, 1993a, p. 30). Varios sectores empresariales, esferas de la Iglesia católica, los caciques regionales y algunos líderes obreros, o incluso algunos actores políticos y económicos de Estados Unidos, no han favorecido cambios políticos significativos. Asimismo, los partidos de oposición aún tienen dificultades para erigirse en efectivos articuladores o canalizadores de intereses (amén de que algunos han sufrido de cierto divisionismo interno). La situación es delicada porque probablemente bastaría la actuación irresponsable de un sólo actor para iniciar una cadena de violencia.

Con todo, es la responsabilidad del Estado (y del verdadero estadista) ver estos y otros obstáculos como retos y no como argumentos para posponer la promoción de estructuras y prácticas más democráticas, tanto en lo electoral como en lo político-administrativo. En otras palabras, promover una mayor organización y participación de la sociedad civil es una responsabilidad colectiva pero especialmente del gobierno. Después de todo, sobre él recaerá el juicio de la historia.

### Referencias bibliográficas

- Abarca, Francisco y Ricardo Vázquez (1993), "Estrategia antinflacionaria propicia la concentración económica y comercial", *El Financiero*, 20 de marzo, pp. 40-42.
- Acevedo Pesquera, Luis (1993), "Marcadamente especulativa la inversión desde 88; dramático descenso al cierre de 1993: caerá a 11%", *El Financiero*, 12 de abril, p. 4.
- Aguilar Camín, Héctor (1993), "Compuerta", *Cuadernos de Nexos*, núm. 61, agosto.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Levine, *El desafío neoliberal*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- (1992), "Gestión gubernamental y reforma del Estado", *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt.
- Alducín Abitia, Enrique (1991), *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, México, Fomento Cultural Banamex.
- Ascher, William (1984), *Scheming for the Poor; The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bailey, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico. The Case of National Solidarity", en Cornelius, Craig y Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- (1992), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en *Fiscal Decentralization in Mexico, 1979-1991*, [documento preparado para el XVIII International Congress of the American Studies Association], Los Ángeles, 24-27 de septiembre.
- (1988), *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press.
- Basañez, Miguel (1992), "¿Quinta crisis?", *Folios de Este País*, Mayo.
- Bazdresch, Carlos, Nisson Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (1992), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berry, Albert (1994), "La política hacia la micro, pequeña y mediana empresa", ponencia presentada en el panel "Las nuevas relaciones exteriores de México", CIDE, febrero.
- Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cantor, Norman (1993), *The Civilization of the Middle Ages*, Nueva York, Harper-Collins.
- Camp, Roederic Ai (1993a), *Battling for the Voter; Elections, Parties and Democracy in Mexico*, preparado para la Research Conference on Deepening Democracy and Representation in Latin America, Pittsburgh, abril.
- (1993b), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cardoso, F.H. y E. Falleto (1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Castañeda, Jorge (1993), "The Clouding Political Horizon", *Current History*, febrero.
- Centeno, Miguel Ángel (1990), *The New Cientificos: Technocratic Politics in Mexico 1970-1990*. Universidad de Yale, tesis doctoral.
- Chalmers, Douglas (1977), "The politicized State in Latin America", en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), *El Progra-*

- ma Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización en México, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, Rolando (1992), "Es de esperar un organismo de planeación separado de la supersecretaría", *Meridiano*, marzo.
- Cornelius, Craig y Fox (1994), "Mexico's National Solidarity Program: An Overview", en Cornelius, Craig y Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- Crespo, José Antonio (1993), "1994: ¿Un nuevo 1988?", *Este País*, abril, pp. 40-43.
- Crozier, Michael (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, México, Paidós.
- Muro, Ricardo Del (1993), "El pacto: estabilidad social a un alto precio", *Macrópolis*, noviembre, pp. 6-11.
- Downs, P. y J. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency*, Temple University Press.
- Dresser, D. (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, San Diego, Universidad de California en San Diego.
- Egeberg, Morten (1987), *Designing Public Organizations*, Beverly Hills.
- Evans, P. (1989), "Predatory, Development and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, julio.
- Gómez Maza, Francisco (1993), "Los beneficios macroeconómicos aún no llegan a la mayoría de la industria", *El Financiero*, 14 de marzo, p. 4.
- González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba (1992), *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional.
- González Tiburcio, Enrique (1992), *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP.
- Guerrero, Omar (1992), *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- Hall, J. y J. Ikenberry (1991), *El Estado*, México, Nueva Imagen.
- Hamilton Nora y Eu Me Kim (1993), "Economic and Political Liberalization in Mexico and South Korea", *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 1.
- Harvey, Neil (1992), "The Difficult Transition: Neoliberalism and Neocorporatism in Mexico", *Mexico Dilemmas of Transition*, Instituto de Estudios de América Latina, University of London, and British Academic Press.
- Hernández, Rogelio (1993), "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, enero-marzo.
- Hood, Ch., (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, vol. 69.

- INEGI (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1991*, México, INEGI.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, FCE.
- Levy, Santiago (1993), "Trade Liberalization and Economic Deregulation in Mexico", en María Elena Vázquez (ed.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secogef/FCE.
- Loaeza, Soledad (1992a), "La nueva liberalización política mexicana", *Las dimensiones políticas del ajuste estructural en México*, México, UNAM-Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- (1992b), "Delamadrismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch et al., *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 56-75.
- (1991), "Los partidos y el cambio político en México", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), octubre-diciembre.
- Lozano Ascencio, Fernando (1990), "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: Reflexiones sobre su monto y significado económico y social", *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México.
- Mayntz, Ranate (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Méndez Martínez, José Luis (1994), *La política de apoyo hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994* (mimeografiado).
- (1993), "Las políticas públicas como variables dependientes"; hacia un análisis más integral de las políticas públicas, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo.
- (1993), *La importancia crucial de la modernización administrativa para el desarrollo político: algunas consideraciones para el caso del Distrito Federal y las demás entidades federativas* (mimeografiado).
- (1990), "El proceso de descentralización en el Perú, 1978-1989", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, julio-septiembre.
- Merino, Mauricio (1993), *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Meyer, Lorenzo (1991), "La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), octubre-diciembre.
- Molinar, J. y J. Weldon (1993), *Programa Nacional de Solidaridad. Determinantes partidarios y consecuencias electorales* (mimeografiado).
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olsen, Johan (1988), *Organizing Governance, Governing Organization*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, A Plume Book.

- Paramio, Ludolfo (1991), "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168, diciembre.
- Pardo, M. del C. (1992), *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy B. (1991), "Government Reform and Reorganizations", en Farazmand Ali, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel-Dekker.
- Pipitone, Ugo (1994), *Cómo salir del atraso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Poggi, Gianfranco (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Standford, Standford University Press.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Sacristán, Carlos (1993), "The Restructuring Process of the Bureaucratic System", en Maria Elena Vázquez Nava (comp.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez, Luis Ignacio (1993), "Administrative Simplification", en Vázquez Nava (comp.), *op. cit.*
- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad.
- (1992), "Una nueva reflexión sobre la democracia", *Examen*, núm. 7, febrero.