

## 2. Antecedentes

---

### *Orígenes del proceso de Reforma del Estado*

Autores como Miguel Carbonell<sup>1</sup> señalan que los procesos de Reforma del Estado surgieron a finales de la década de los años setenta, cuando a nivel mundial ocurrió un estancamiento en el crecimiento económico de los Estados, el cual dio lugar a la denominada “crisis fiscal del Estado”; no obstante, otros estudiosos de la materia, como Sonia Fleury<sup>2</sup>, manifiestan que fue a partir de los años ochenta que dichos procesos empezaron a tener lugar, pese a lo anterior, existe la coincidencia en que uno de los factores que determinaron el inicio de las Reformas implementadas por los Estados fue la crisis financiera, en particular de los países desarrollados. A esta última visión, se suman como elementos detonadores de los procesos reformistas las crisis de los gobiernos autoritarios de los países en desarrollo y la desaparición de los Estados socialistas.

La recomposición del escenario internacional, en particular, la desintegración de algunos Estados, se percibió entre la sociedad como un período de crisis del Estado, por lo que para que éste “sobreviviera” era necesario adecuarlo a las necesidades de una sociedad y un contexto en constante transformación:

Las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo [...] Son muchas y diversas las nuevas inquietudes e interrogantes sobre la función del Estado; cuatro acontecimientos recientes las han hecho especialmente apremiantes: el desplome de las economías dirigidas de la antigua Unión Soviética y de Europa central y oriental (ECO), la crisis fiscal del Estado del bienestar en la mayoría de los países con tradición industrial, el papel desempeñado por el Estado en el "milagro" económico de algunos países del Asia oriental y el desmoronamiento del Estado y la multiplicación de las emergencias humanitarias en varias partes del mundo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Miguel Carbonell, *op. cit.*

<sup>2</sup> Sonia Fleury, *op. cit.*

<sup>3</sup> Banco Mundial, “El Estado en un mundo en transformación”, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1997, <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/spanish/wdr97con.htm>

Asimismo, los cambios en los medios de producción implicaron una profunda reestructuración de las relaciones económicas internacionales, la cual provocó la crisis de los modelos económicos en funcionamiento y de las ideologías que explicaban la realidad mundial. Lo anterior provocó la búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejaran aquel proceso de transformación en todos los ámbitos, tanto nacionales como internacionales.

Independientemente de la fecha precisa en la que se empezaron a gestar los procesos de Reforma en un Estado, lo importante es destacar que éste, aún es la base y la unidad de organización política, social, económica, cultural, etc., y principal sujeto de derecho internacional; además, un Estado sólido, fuerte, eficaz y estable será “imprescindible para poder contar con los bienes y servicios que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz [...] el Estado es fundamental para el desarrollo económico y social”.<sup>4</sup>

La presencia del neoliberalismo como modelo de desarrollo dominante y la profundización de los cambios en el medio internacional, fueron determinantes en la transformación de la estructura y normatividad de los Estados.

En el caso de México, el devenir histórico político, no hizo necesaria una Reforma hasta la década de los años ochenta debido a la funcionalidad, vigencia y estabilidad que otorgó el Estado derivado de la Revolución de 1910 (como lo demuestra la presencia de un partido hegemónico en el poder por casi setenta años). Cuando éste empezó a mostrar su incapacidad para satisfacer las demandas sociales, políticas, económicas e institucionales, también empezó a mostrar su caducidad y decadencia. Fue a partir de ese momento, en el que coincidió el estancamiento del modelo llamado “desarrollo estabilizador” y el auge del neoliberalismo, que se empiezan a delinear las intenciones para reformar al Estado.

A mediados de la década de los años setenta, durante la administración del presidente José López Portillo se presentó un crecimiento de la economía mexicana, especialmente producida por el auge de los precios del petróleo a nivel mundial. Los excedentes derivados de la venta del crudo mexicano se tradujeron en beneficios económicos, por lo que a fin de impulsar el desarrollo del Estado y de eficientar la administración de sus recursos, el gobierno consideró que a través de procedimientos racionalizadores de organización y métodos de gestión podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal.

---

<sup>4</sup> *Idem.*

En este sentido, se puso en marcha una reforma administrativa que tenía como objetivo central el ordenamiento del sector público central y paraestatal, a fin de supervisarlo, controlarlo y hacerlo productivo. La reforma administrativa diseñó estrategias de competencias, sectorizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad.<sup>5</sup> Esta situación sumada a los altos índices de corrupción en el gobierno; así como, ante la mala administración de los recursos y al abrupto cambio en los precios internacionales del petróleo, provocaron no sólo que los objetivos propuestos quedaran inconclusos, sino que México enfrentara una de sus peores crisis económicas.

Ante la crisis y desestabilización del régimen político, económico y social en México, el presidente Miguel de la Madrid da cuenta de los primeros intentos por reformar al Estado. Durante su gobierno se planteó una nueva estrategia económica, orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazo, la necesidad de lograr un cambio estructural.

Para lograr el primer objetivo se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público; reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado; reestructurar la Administración Pública Federal y actuar bajo el principio de rectoría del estado dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución.<sup>6</sup>

Respecto a la reforma administrativa, a escasos 4 días de haber tomado posesión, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía.

---

<sup>5</sup> Fátima Fernández Christlieb, "Los medios de información masiva y la Reforma Administrativa de José López Portillo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Números 86 y 87, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre 1976-marzo 1977, p. 209.

<sup>6</sup> Miguel de la Madrid, *Reforma del Estado en México: una perspectiva histórica*, Segundo Coloquio Sociedad y política en México y Estados Unidos, Tijuana, 22 de septiembre de 1995, versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/>

No obstante, es durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que empieza a gestarse un proyecto de reforma mucho más acabado, en el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

Salinas de Gortari coincidía con la percepción de que a partir de los años setenta, el orden internacional derivado de la Segunda Guerra Mundial había empezado a modificarse y a mostrarse insuficiente.<sup>7</sup> Dentro de esta visión, el colapso del socialismo como sistema político y la desintegración de la Unión Soviética, únicamente reafirmaban la caducidad de de aquel orden y evidenciaban el desarrollo de una realidad internacional fundada en la mayor fluidez e interdependencia de las relaciones internacionales. Ante este panorama, México debía transformarse para lograr adecuarse a los nuevos desafíos que le imponía el medio internacional, ya que lo anterior serviría de base al desarrollo integral del país y, para que éste, se convirtiera en un actor propositivo y no reactivo dentro de la comunidad internacional.

En este sentido, los objetivos centrales del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* fueron: I) la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, II) la ampliación de la vida democrática, III) la recuperación económica con estabilidad de precios y, IV) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población; la estrategia para llevarlos a cabo era la modernización del Estado mexicano.<sup>8</sup>

En cuanto a dicha estrategia, el presidente Salinas planteaba que la modernización de México debía ser integral; es decir, que tenía que plantear reformas políticas, económicas y sociales que actuaran en conjunto y no de manera aislada. En principio, se debían retomar las bases de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, tales como la libertad, la democracia y la justicia social,<sup>9</sup> preceptos que durante mucho tiempo fueron relegados, pero que constituían el eje para alcanzar un alto grado de bienestar social. Cabe señalar, que el discurso de Carlos Salinas fue reiterativo en cuanto a vincular el proyecto de su gobierno al proceso revolucionario de 1910 y a la Carta Magna, lo cual se percibe como un medio para legitimar las acciones gubernamentales.<sup>10</sup>

Asimismo, para convertir a México en un Estado moderno, era necesario disminuir su participación en la economía nacional y descentralizar algunas de sus funciones

---

<sup>7</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 5.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>9</sup> Carlos Salinas de Gortari. México, *Un paso difícil a la modernidad*. Editorial Plaza y Janés, México, 2000, p. 303.

<sup>10</sup> Gloria Abella Armengol, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, número 62, abril-junio de 1994, p. 56.

y responsabilidades, pero sin delegar la aplicación del derecho y la preservación de la paz: “para transformarlo [al Estado] era indispensable perfeccionar sus instituciones y sujetar su acción a la ley; era necesario, también, apoyarse en la sociedad y abandonar el carácter excesivamente propietario y controlador de la acción del Estado mexicano. El Estado justo [...] no posee, sino conduce, no sustituye, sino orienta.”<sup>11</sup>

En el ámbito político, la modernización se centró en la conformación de una estructura democrática, que involucrara una mayor intervención ciudadana en la vida política del país, así como en la elaboración y ejecución de programas de cooperación y desarrollo a fin de crear “un Estado social-liberal [que] promoviera la participación popular organizada, para alcanzar una meta primordial: una sociedad más justa.”<sup>12</sup>

Es en este sexenio que se crearon importantes marcos institucionales para regular la democracia electoral, como el Instituto Federal Electoral (IFE), bajo la premisa de efectuar la descentralización de las decisiones y los recursos; además, se establecieron los objetivos de alentar el fortalecimiento de la división de poderes, el diálogo entre los actores políticos, el fomento a la cultura política basada en el respeto hacia otras ideas y convicciones, etc.<sup>13</sup> Lo anterior resulta paradójico, pues Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia en medio de un dudoso proceso electoral que además de restar legitimidad a su gobierno, generó inestabilidad política e ingobernabilidad.

En el aspecto económico, la reducción del Estado, la atracción de capitales y de inversión extranjera, la privatización, la desregulación y la apertura económica, fueron las directrices de la modernización, las cuales no sólo reactivarían la economía mexicana, sino que elevarían el bienestar social<sup>14</sup> y servirían para acercar a México a los centros de poder económico, incrementando su capacidad de negociación con el exterior en términos de igualdad y no de subordinación.<sup>15</sup>

La base ideológica que sustentaba el proyecto de Reforma de Salinas de Gortari fue el liberalismo social, en la práctica política del liberalismo social establecía un Estado sano financieramente y comprometido con su responsabilidad de regular los mercados y promover la inversión, abatir la pobreza extrema y moderar la desigualdad entre regiones e individuos; comprometido con la protección de los derechos humanos y la lucha por conservar y recuperar los recursos naturales; sin

---

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 300 y Carlos Salinas de Gortari, “Segundo Informe de Gobierno”, citado en Gloria Abella Armengol, *op. cit.*, p. 55.

<sup>12</sup> Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 312.

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op.cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Gloria Abella Armengol, *op. cit.*, p. 56.

embargo, el devenir del tiempo, la praxis y la orientación ideológica del gobierno mexicano llevaron a una profundización del modelo neoliberal y a un ensanchamiento de los problemas y las desigualdades sociales, en tanto que el eje del desarrollo no se centró en la sociedad, sino en fortalecimiento del ámbito económico y comercial.

Por su parte, el presidente Ernesto Zedillo también estaba convencido de que ante el ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social y económica del país, era indispensable dar marcha al proceso de Reforma del Estado mexicano, debido a que éste había dejado de ser eficiente ante la dinámica que su propia acción había generado. Así, resultaba cada vez más difícil dar cumplimiento a las responsabilidades constitucionales del Estado: defender su soberanía y su capacidad de autogobierno; promover justicia y desarrollo; ser el garante de libertades y el promotor del interés general;<sup>16</sup> sin embargo, la ausencia de consensos entre las diversas fuerzas políticas y sociales, impidieron concretar el objetivo.

Como parte del propósito de Reformar al Estado que se ha venido gestando y ante la ausencia de resultados favorables, en particular para la sociedad mexicana, el presidente Vicente Fox propuso una adecuación de la Constitución mexicana, a fin de “concretar la transición política en una profunda reforma del Estado que actuali[zara] el instrumental jurídico que fue diseñado para una realidad política ya rebasada”.<sup>17</sup>

Nuevamente el tema de la Reforma del Estado fue objeto de polémica, especialmente por la divergencia de opiniones sobre cómo y de qué forma debía llevarse a cabo este proceso; sin embargo, la inserción de la reforma constitucional como parte de una transformación integral del Estado, incrementó las diferencias, ya que mientras algunos opinaban que la Carta Magna únicamente necesitaba cumplirse, otros consideraban que ésta debía adecuarse a las condiciones imperantes.

Fue así que en atención al proyecto de reformar al Estado mexicano, en febrero de 2001, la Presidencia de la República comisionó a la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana para conocer las distintas opiniones y propuestas sobre la Reforma y a la postre, turnar los resultados arrojados a la discusión legislativa.

---

<sup>16</sup> Ricardo Espinoza Toledo, “Seminario sobre Reforma del Estado y revisión de la Constitución”, Instituto de Estudios para la Transición Democrática Comisión para la Reforma del Estado y Revisión Constitucional, México, 2001, <http://www.ietd.org.mx/medios/comision.html>

<sup>17</sup> *Idem.*

Por lo anterior, el Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana creó la Comisión para la Reforma del Estado, integrada por investigadores, políticos y legisladores; tales como Ciro Murayama, Marco Levario, Rolando Cordera, Adolfo Sánchez Rebolledo, Jorge Javier Romero, Lorenzo Córdova, Rodrigo Gutiérrez, Victor Alarcón, Luisa Béjar, Ricardo Raphael de la Madrid, Corso, Arnaldo Córdova, Jorge Carpizo, Porfirio Muñoz Ledo, Diego Valadez, José Ramón Cossío; así como, un legislador del PAN, uno del PRI y uno del PRD.

De tal forma, la Comisión instauró como metodología la discusión de temas como: la Constitución y su reforma, la relación entre política y derecho en México, el presidencialismo mexicano, el multipartidismo, ubicación, funciones y composición del Congreso de la Unión, federalismo, la relación entre Ejecutivo y Legislativo, los mecanismos de participación directa (plebiscito y referéndum), el sistema judicial, los partidos políticos y las funciones del Estado. Una vez concluidos los trabajos de discusión y debate, el objetivo era publicar un libro, el cual integrara todas aquellas propuestas derivadas del seminario, con el objetivo de que éstas sirvieran de columna vertebral para el proyecto de Reforma del Estado.

Desafortunadamente la divergencia de opiniones, pero en particular las diferencias políticas “irreconciliables” impidieron que los fines para los que fue creada la Comisión llegaran a buen término. Esta situación, aparejada a una realidad mexicana que da cuenta de marcadas desigualdades sociales y de una economía que aún no ha logrado desarrollarse, han hecho aún más marcada la necesidad de reestructurar al Estado para atender las necesidades fundamentales de su población.

Es un hecho que existen divergencias sobre las formas, los tiempos y los métodos para realizar una reforma estatal, sin embargo, hay un acuerdo en la necesidad de que ésta tenga lugar debido a que se continúa afirmando que “el Estado sigue siendo un elemento clave para la cohesión del esfuerzo colectivo y la competitividad internacional. Sin la acción del Estado, sin la imposición de barreras que genere y garantice nuevos equilibrios, el resultado será: islas de alta integración global, la formación de espacios de segregación y miseria, reduciéndose al Estado al desempeño del uso de la fuerza de contención del malestar social y de sus expresiones.”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Juan Rebolledo, *op. cit.*

## *Enfoques teóricos de la Reforma del Estado en México*

Desde una perspectiva teórica, actualmente las propuestas para realizar una Reforma del Estado mexicano, están guiadas en lo general por dos visiones: la neoliberal y la social-liberal. La primera de ellas plantea una reducción de la participación del Estado en la economía y en su responsabilidad social, por lo que incluso se ha llegado a manejar por algunos autores como una *contrarreforma*, en función de la disminución del Estado “al extremo de minimizarlo”, lo cual da lugar a un clima de dispersión y conflicto debido a la ausencia de la guía estatal sobre la sociedad y el mercado.<sup>19</sup>

Los grupos que respaldan la visión neoliberal argumentan que los beneficios del modelo neoliberal se han reflejado en la estabilidad de las cifras macroeconómicas y que esto también se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones sociales; sin embargo, la realidad pone en evidencia que este último ámbito, ha sido el más castigado por las reformas neoliberales.

La segunda corriente que permea en México es la denominada social-liberal, ésta defienden la construcción de un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos y las necesidades de la sociedad.<sup>20</sup> Cabe señalar que un Estado fuerte no es lo mismo que un Estado interventor ni *paternalista*; *fuerte* hace referencia a un Estado regulador en lo económico y político y, responsable y justo en lo social; es decir, esta corriente teórica, propone estrategias de cambio que deben satisfacer determinadas condiciones derivadas de principios y condiciones como soberanía, libertad, justicia y democracia; así lo importante no es cómo se verá la sociedad una vez concluida la reforma, sino si las políticas satisfacen o no estos principios.<sup>21</sup>

Convergencia es un partido de bases y principios socialdemócratas, que por ende encuentra mayores afinidades con la vertiente social-liberal; el partido tiene como eje rector la conformación de una economía estable desde la perspectiva de la justicia y la equidad social.

---

<sup>19</sup> Manuel Villa, *op. cit.*

<sup>20</sup> Sonia Fleury, *op. cit.* %20Reforma%20del%estado.pdf

<sup>21</sup> Juan Rebolledo, *op. cit.*