



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

8  
2ej

LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO  
RECTORIA (1917-1982) O PRIVATIZACION  
(1882-1991)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :

**JOSE ALFREDO CABRERA ROSAS**

MEXICO, D.F.  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Presentacion . . . . .	I
Introduccion . . . . .	IV

CAPITULO PRIMERO

1.- Fundamentos y Mecanismos de la Rectoria Economica del Estado . . . . .	1
1.1 La Constitucion de 1917 . . . . .	2
1.1.1. México: Economia Mixta . . . . .	3
1.1.2. Rectoria Economica del Estado . . . . .	6
1.1.2.1. El Regimen de Propiedad . . . . .	8
1.2 Participacion del Estado en la Vida Economica . . . . .	8
1.2.1. Causas . . . . .	8
1.2.1.1 Funciones Basicas del Estado . . . . .	8
1.2.1.2 Cometidos del Estado . . . . .	11
1.2.1.3 Factor Politico y Social . . . . .	14
1.2.1.4 La Estrategia Economica . . . . .	18
1.2.2. Medios . . . . .	21
1.2.2.1 Nacionalizacion y Expropiacion . . . . .	21

CAPITULO SEGUNDO

2.- La Empresa Gubernamental en México 1917-1970 . . . . .	25
2.1 Causas . . . . .	26
2.1.1. Soberania Nacional . . . . .	27
2.1.2. Control Social . . . . .	28
2.1.3. Promover el Desarrollo . . . . .	28
2.1.4. Conservar Planta Productiva y el Empleo . . . . .	30
2.1.5. Financiamiento Gubernamental . . . . .	31
2.2. La Empresa Publica en Mexico 1917-1930 . . . . .	33
2.2.1. Los Regimenes de Calles y Obregon . . . . .	35
2.2.2. Recursos Estratégicos . . . . .	36
2.2.3. La Reforma Agraria . . . . .	38
2.2.4. El Estado y la Actividad Particular . . . . .	39
2.3 La Empresa Publica en Mexico 1930-1940 . . . . .	41
2.3.1. El Regimen Cardenista . . . . .	42
2.3.2. Comision Federal de Electricidad . . . . .	43
2.3.3. Expropiacion Petrolera . . . . .	44
2.3.4. Nacionalización de los Ferrocarriles . . . . .	46
2.3.5. Reforma Agraria . . . . .	47

2.4 La Empresa Publica en Mexico 1940-1952 . . . . .	48
2.4.1. Los Regimenes de Avila Camacho y Miguel Aleman . . . . .	48
2.4.2. La Industrialización de Mexico . . . . .	50
2.4.3. Empresa Publica e Industrialización . . . . .	53
2.4.4. Regulación de la Empresa Publica . . . . .	56
2.5 La Empresa Publica en Mexico 1952-1958 . . . . .	57
2.5.1. El Estado y la Industrialización . . . . .	58
2.5.2. Empresa Publica e Industrialización . . . . .	60
2.5.3. Industrialización e Impacto Social . . . . .	62
2.6 La Empresa Publica en México 1958-1964 . . . . .	64
2.6.1. El Régimen de Adolfo López Mateos . . . . .	64
2.6.2. La Empresa Publica . . . . .	67
2.6.3. Nacionalización de la Industria Eléctrica . . . . .	71
2.6.4. El Estado y su Intervención . . . . .	72
2.7 La Empresa Publica en Mexico 1964-1970 . . . . .	74
2.7.1. El Régimen de Gustavo Diaz Ordaz . . . . .	74
2.7.2. Consecuencias de la Industrialización . . . . .	75
2.7.3. Las Empresas Publicas . . . . .	80

### CAPITULO TERCERO

3.- La Empresa Gubernamental en México 1970-1982. . . . .	86
3.1. La Empresa Publica en México 1970-1976 . . . . .	87
3.1.1. El Régimen de Luis Echeverria . . . . .	87
3.1.2. Programa de Acción . . . . .	89
3.1.3. Intervención Económica del Estado y Empresa Pública . . . . .	91
3.1. La Empresa Publica en México 1976-1982 . . . . .	100
3.2.1. El Régimen de José López Portillo . . . . .	100
3.2.1.1. Sectorización . . . . .	106
3.2.1.2. Plan Nacional de Desarrollo . . . . .	107
3.2.2. Las Empresas Publicas . . . . .	108
3.2.2.1. El Petróleo . . . . .	111
3.2.2.2. Nacionalización de la Banca . . . . .	114

### CAPITULO CUARTO

4.- El Estado Ante la Modernización y la Privatización . . . . .	120
4.1. Modernización . . . . .	121
4.1.1. La Necesidad del Cambio . . . . .	121
4.1.2. Cambio y Tradición . . . . .	122
4.1.3. La Oposición al Cambio . . . . .	124
4.2. Definición . . . . .	125

4.2.1. Modernización de la Vida Económica . . . . .	130
4.2.2. Modernización de la Vida Política . . . . .	133
4.2.3. Modernización de la Vida Social . . . . .	137
4.3. El Estado y la Actividad Económica . . . . .	139
4.3.1. El Estado Liberal . . . . .	139
4.3.2. El Estado Interventor . . . . .	145
4.3.3. El Estado Neoliberal . . . . .	148
4.4. Privatización . . . . .	150
4.4.1. El Estado de Malestar . . . . .	150
4.4.2. Definición . . . . .	153
4.4.3. Presiones a Favor . . . . .	155
4.4.4. Desregulación y Desreglamentación . . . . .	158
4.4.5. Desincorporación . . . . .	164
4.4.6. El Capitalismo Popular . . . . .	167
4.4.7. Problemas y Riesgos . . . . .	169

#### CAPITULO QUINTO

5.- Las Empresas Gubernamentales en México 1982-1991 . . . . .	180
5.1. La Empresa Pública en México 1982-1988 . . . . .	181
5.1.1. El Régimen de Miguel De la Madrid . . . . .	181
5.1.2. Rectoría Económica del Estado y Empresa Pública . . . . .	186
5.1.2.1. Estrategia y Programa de Gobierno . . . . .	188
5.1.3. Las Empresas Públicas . . . . .	192
5.1.3.1. Dimensiones . . . . .	192
5.1.3.2. La Crítica Empresarial . . . . .	194
5.1.3.3. Desincorporación . . . . .	197
5.1.3.4. Objetivos . . . . .	198
5.1.3.5. Formas . . . . .	200
5.1.3.6. Resultados . . . . .	202
5.2. La Empresa Pública en México 1988-1991 . . . . .	205
5.2.1. El Gobierno de Carlos Salinas De Gortari . . . . .	205
5.2.1.1. Modernización: Reforma del Estado . . . . .	209
5.2.2.1. La Estrategia Modernizadora . . . . .	209
5.2.2.2. La Modernización del Régimen . . . . .	210
5.2.3. Reforma Económica del Estado en México . . . . .	212
5.2.3.1. Rectoría Económica del Estado . . . . .	212
5.2.3.2. La Empresa Pública: Desincorporación . . . . .	214

CONCLUSIONES . . . . .	221
------------------------	-----

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS

#### BIBLIOGRAFIA

## PRESENTACION

Para tratar de entender por que es asi el ahora, es necesario saber como era el ayer; de los origenes, desarrollo y situacion actual de las cosas o los hechos. Nuestra cultura, sometida y explotada a raiz de la Conquista española durante casi tres siglos realizo la Revolucion de independendencia en 1810, que fue un primer intento por liberar al pais del dominio exterior.

Se constituyo como un proceso de busqueda para crear la Republica y un Estado central, construccion que se veia obstruida por disputas internas a falta de acuerdo. Es hasta la llegada de Porfirio Diaz al poder en la decada de los setentas del siglo pasado cuando con una dictadura personal aparecio el orden y la prosperidad de unos cuantos a costa de la carencia de justicia de los mas. Son conocidos los margenes de explotacion y miseria de campesinos y obreros, en una condicion de esclavos, carentes de oportunidades de ascenso social, pauperrimos niveles de alimentacion, vivienda y educacion. La base economica de la que dependia el pais era la agricultura, la tierra era fuente de riqueza y poder.

Es en ese contexto donde surge una nueva Revolucion, que tras derrocar al regimen porfirista, innova un modelo de

organización de la vida en sociedad no terminado ni perfecto, pero sí planteado con claridad al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Aparece así un sistema económico propio, producto de la experiencia particular. La sociedad se organizó en uno concebido como de economía mixta con rectoría del Estado. Se forjó un Estado al que se le encomendó no solo vigilar el orden social, sino actuar para lograr el progreso y bienestar general. México encontró que la respuesta a ello no estaba en la libre acción de los agentes económicos particulares, tampoco el Estado por sí solo podría lograrlo, era necesario un esfuerzo conjunto de síntesis.

La necesidad y responsabilidad obligaron a una participación económica del Estado en la sociedad ( alejada de la teoría capitalista o socialista ) de una manera gradual, primero mediante la creación de una normatividad que regulaba la actividad productiva en sociedad, llegando a extenderse a la producción de bienes y servicios. Para proporcionar bienestar era necesario crear las condiciones que favorecieran el surgimiento de medios para expandir y diversificar el comercio y la industria, fue así como comenzó a modernizarse México, el signo característico lo constituyó el paso de una economía agraria a otra de tipo industrial.

Capitalismo mexicano y expansión del aparato público de

producción de bienes y servicios fueron partes complementarias; la acción estatal nunca ha pretendido extinguir a la acción particular, sólo así es posible entender el surgimiento, desarrollo y situación actual de la empresa pública de 1917 a 1991, que es el propósito de este trabajo.

Finalmente me permito hacer un reconocimiento especial al Mtro. Francisco José Díaz Casillas por la atinada dirección y orientación de las ideas plasmadas en esta tesis. Al honorable cuerpo de sinodales por sus valiosas aportaciones que enriquecieron este esfuerzo: Dr. Ricardo Campos Álvarez Tostado. Dr. Edgar Ortiz, Mtro. Carlos Ruiz Sánchez y el Lic. Eduardo Guerrero Del Castillo. A los amigos que en todo momento me han alentado y con quienes comparto ideales y proyectos: al Ing. Mardoqueo Staropolsky N., Mtra. Artemisa Pedroza, Germán Gálvez M., Alfredo Colín T., María Elena Albarrán, Nicolás García G., Alicia Vega G., Sergio Hernández M. y Dolores Millán N.

## INTRODUCCION

El motivo principal de este trabajo es analizar los cambios en el modelo de desarrollo que Mexico esta experimentando actualmente y su relacion con la empresa publica. Con tal motivo analizamos y contrastamos el papel que esta ha desempeñado en dos grandes momentos de su historia: el periodo posrevolucionario y el que se esta gestando en la actualidad.

En el primer caso (1910-1982), se gestó un modelo económico, concebido a raíz del triunfo de la Revolución de 1910, que se fundó en un sistema de economía mixta con rectoría del Estado. En el segundo (1982-1991), Mexico transita hacia un modelo neoliberal, en el que el Estado disminuye su participación económica. En este periodo la empresa publica pasa de tener una creciente importancia en la determinación de la política económica a uno marginal.

En el primer caso la empresa publica crece en terminos cuantitativos y cualitativos, aunque en general sin planes bien concebidos. En el presente su "modernización" se manifiesta principalmente en su privatización y liquidación.

Para la elaboración de este trabajo se dividió la exposición en cinco capítulos y al final las conclusiones a que

se llevo. El capitulo primero aborda el estudio de los fundamentos, mecanismos e instrumentos (economicos, juridicos, politicos y sociales), en los que se sustento la gradual expansion de la participacion estatal en la produccion de bienes y servicios, en el periodo comprendido de 1917 a 1982. Se presentan las causas mas generales por las que consideramos estallo la Revolucion de 1910, las innovaciones constitucionales que aparecen en 1917 y se fueron fortaleciendo y, la filosofia economico-politica en que se fundaron tales cambios.

El segundo capitulo trata de las causas por las que se considera surge y se desarrolla la actividad productiva gubernamental de 1917 a 1970, partiendo de una presentacion por periodos de gobierno, donde en algunos casos fueron integrados dos a mas para su mejor comprension.

Se presenta la realidad economica, politica y social de la conformacion y consolidacion del modelo economico-social de desarrollo nacional y la problematica inherente a este en el pais. Identificado como la fase de genesis y desarrollo de la empresa publica, donde fueron realizados los mas importantes avances (como la nacionalizacion del petroleo, los ferrocarriles y la industria electrica).

En el capitulo tercero se realizo un estudio que comprende el periodo de 1970 a 1982, momento en el que se observa primero,

un crecimiento sorprendente en cuanto a las dimensiones del aparato publico de actividad gubernamental y, segundo comienzan a forjarse ciertas condiciones que en el futuro permitiran el establecimiento de modificaciones sustanciales del regimen economico de Mexico que se habia sostenido y que comenzaba a dar muestras de gran desgaste.

En el cuarto capitulo se analizan dos grandes teorias del desarrollo economico-social capitalista: la modernizacion y la privatizacion, se exhiben sus origenes y propósitos asi como su naturaleza, el entorno en el que surgen y en el que se ejecutan como proyecto de gobierno en Mexico. La primera impulsada a partir de 1917 y hasta 1982, es considerado en esta investigacion como la fase de desarrollo nacional donde se modernizo Mexico; en la segunda de 1982 a 1991, ocurre un proceso de transformacion nacional que se ha orientado hacia una redefinicion del papel economico politico del Estado, con una tendencia reactiva de su actividad productiva y el ensanchamiento del espacio de actividad particular sustentandose tal proyecto economico social desde la postura gubernamental en la supuesta "modernizacion" del pais, que hemos considerado propia del primer momento, denominando a la segunda como una etapa de desmodernizacion.

El quinto capitulo se orienta al estudio de dos periodos de gobierno en Mexico, el primero de 1982 a 1988 y el segundo de

1988 a 1991, donde elaboramos una valoración cuantitativa de la situación referente a las empresas y organismos públicos a la luz de la modificación del esquema económico nacional. Este se inicia con Miguel De la Madrid y se profundiza con Carlos Salinas De Gortari, espacio temporal caracterizado por una considerable disminución de la actividad productiva estatal, basando el actuar público en la "modernización" (desmodernización) y, la privatización.

**CAPITULO 1**

**FUNDAMENTOS Y MECANISMOS DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL  
ESTADO**

1.1. La Constitución de 1917.

El documento que rige la vida económica, política y social de México, marca el fin de un periodo de intensa lucha que afecto al conjunto de relaciones de la sociedad teniendo su punto mas crítico al estallar la Revolución en 1910. Debemos resaltar que existian factores de poder legitimamente establecidos, que al termino de la guerra materializaron su presencia en la Carta Magna. Nos referimos a los campesinos (que agrupaban a la mayoría de la población), la incipiente burguesia nacional y la naciente y beligerante clase obrera, que habian hecho posible el derrocamiento de la dictadura porfirista. Lo anterior explica el por que de la esencia social de la Constitución (1), ya que ella recoge las aspiraciones propias de los diferentes sectores sociales para lograr la pacificación y volver el orden al país.

El proyecto de país planteado para lograr el desarrollo capitalista como lo señala Omar Guerrero, es "distinto al modelo europeo y mas aún al estadounidense; pues el actor principal no era el empresario privado, sino el Estado ente político en el que encarna la nación de la cual no es sino su organización desde el

1 Al respecto Hector Cabrera Guerrero nos plantea que "los problemas constitucionales no son primeramente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas mas que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. Véase: Hector Cabrera Guerrero, Estructura Política y Económica en la Historia de México, p. 60.

punto de vista político (\*)", como el dirigente de ese proyecto, ya que existían un gran número de demandas que tenían relación directa con la satisfacción de mayor bienestar social y una distribución más justa de la riqueza nacional producida.

Ese cuantioso apoyo popular dado a la lucha revolucionaria impactó en lo más profundo la concepción misma de la justicia y del derecho, por lo que surge "la idea del Derecho social, que no es meramente la de un Derecho esencial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mayor. Se trata, en realidad, de una nueva forma estilística del Derecho... un principio organizador y rector que a todos permea, para conferirles propósito, destino. Entonces mejor que hablar de un Derecho social, habría que hacerlo de una idea social del derecho, o bien, de un derecho orientado en un sentido social (\*). Como tal se manifestó la Constitución con la Reforma Agraria y los derechos de los trabajadores elevados a rango constitucional.

#### 1.1.1. México: Economía Mixta.

El modelo económico que se estableció fue, debido a un presente sentimiento de repulsión de los trabajadores obreros y

\* Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 364.

\* García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México, p. 47-48.

campesinos al patronaje extranjero (favorecido ampliamente durante la última cuarta parte del siglo XIX), el de un sistema donde coexistirían, el sector público, el sector privado y el sector social en la producción de bienes y servicios para la sociedad. Es así como aparece un modelo de desarrollo propio, el cual sólo puede ser comprendido si para su estudio se "considera la naturaleza de la sociedad que lo engendra; así, al examinar cualquier institución en una sociedad dada, es esencial explorar la tolerancia de la sociedad a esa institución, es decir, el grado de desarrollo y expansión que el medio cultural le ha permitido (\*)".

En México se dio origen al llamado liberalismo mexicano, el cual debido a las condiciones históricas propias no es posible explicar "recurriendo a la teoría económica ortodoxa (\*)", ya que "mientras el liberalismo clásico supone que la libertad es un atributo de la dignidad, el Estado mexicano piensa que la dignidad humana (materializada en ciertos supuestos socioeconómicos) es un prerequisite de la libertad (\*)".

El liberalismo mexicano plantea una alianza del Estado y las clases desfavorecidas, para ambos lograr alcanzar objetivos

\*) Patton Glade, W. Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas, en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. XI, No. I, enero-marzo 1959, p. 15.

\* Ibidem., p. 189.

\* Caso Lombardo, Andrés. Cuatro Ensayos de Política Administración y Empresa Pública, p. 38.

propios, los cuales les favorecerán mutuamente, y esto no debe ser olvidado, "para que el Estado..., se mantenga y aun incremente su poder tiene necesariamente, que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa su poder (?)". Este régimen económico de México está claramente expresado en la Constitución, en su artículo 27, que establece la existencia de un Estado activo, que entre otras características fomentará la iniciativa particular, la cual queda sujeta en todo momento a las disposiciones que dicte, el interés público o las prioridades nacionales (\*)".

En otro orden de ideas, surgió el sector social, hecho que consistió en el fomento a la aparición de empresas o actividades económicas, con el carácter de unidades de producción que serían propiedad de los mismos trabajadores. Esto no solo sería fomentado por el Estado, sino, además protegido; pero quedaba igualmente sujeto a las disposiciones constitucionales, pudiendo en caso de requerirse, ser objeto de expropiación, lo cual nos permite ver el carácter novedoso y moderno (por el momento en que surge), del modelo económico mexicano.

7) Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 571.

\* La Constitución establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 22.

La doctrina plasmada en la Constitución de 1917, de la economía mixta con rectoría del Estado retoma elementos importantes tanto de la teoría capitalista como de la socialista, adecuándolos a la realidad mexicana; históricamente se previno que no fuera a ocurrir la implantación de un modelo, el cual sería ajeno parcial o totalmente a su formación histórica, o no fuera capaz de permitir el entorno adecuado para la consecución de los objetivos planteados como indispensables.

#### 1.1.2. Rectoría Económica del Estado.

Si bien es cierto que el régimen de economía mixta de México nos plantea la existencia de diversos sectores con facultad para producir, alguien debía ser quien se encargara de sugerir, orientar, dirigir o imponer las líneas de acción tendientes a lograr los grandes objetivos nacionales por medio de la coordinación o complementación de estos; por las dimensiones de la responsabilidad en su calidad de autoridad soberana y con una visión globalizadora, el Estado asume de sí y para sí la tarea rectora de la economía mexicana, ya que ésta no podía quedar en manos de posturas ajenas al beneficio colectivo y carentes de una percepción total del conjunto de la sociedad.

La Constitución de 1917 plantea la rectoría del Estado y el carácter impositivo de este, legítimo poseedor o apropiándose de la voluntad general para dictar las reglas (en función de las facultades que la sociedad cede al Estado como medida necesaria

para favorecer condiciones que permitirían el desarrollo con bienestar social). Se establece a la inversión privada, colectiva de grupos o asociaciones de trabajadores los límites hasta donde y en qué campos debía llegar. En su artículo 27 la Constitución plantea que: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (\*)"; y en el artículo 28: "en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios... y, en general, todo lo que constituya una desventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social (\*\*)".

La concepción rectora del Estado emanada de la Revolución de 1910, plasmada en la Constitución de 1917 y concretada poco a poco, hacia surgir un Estado que de manera gradual se fue fortaleciendo debido a que "el Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren su marginalidad en los procesos económicos. La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos..., que lo habilitaba para intervenir directamente en la vida económica (\*\*)"

\* Ibidem., p. 22.

\*\* Ibidem., p. 34.

\*\* Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 350.

### 1.1.2.1. El Régimen de Propiedad.

El Estado, rector de la economía puede -con fundamento jurídico- imponer las modalidades que dicte el interés público a la producción, para lo cual se modificó la concepción acerca de la propiedad y sus objetivos, "asi cuando una nación modifica fundamentalmente su legislación, los campos de lo lícito e ilícito y de la validez o invalidez jurídica también cambian. Lo que procede en un caso puede no serlo en otro (12)". En otras palabras el concepto liberal del uso y abuso de la propiedad, es cuestionado y replanteado para buscar su adecuación a la situación imperante, llegando a someter a esta a la "prosecución de objetivos sociales bastante ajenos a los teoremas del liberalismo clásico (13)". Por esta razón al modificarse el marco jurídico imperante via la modificación de la concepción individualista de la propiedad, aparece la nueva idea social de la propiedad, sopesada su importancia, desde la base de la utilidad social mayoritaria.

## 1.2. Participación del Estado en la Vida Económica.

### 1.2.1. Causas.

#### 1.2.1.1. Funciones Básicas del Estado.

Un hecho histórico vigente es que "México ha recibido como

<sup>12</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 105.

<sup>13</sup> Caso Lombardo, Andres. Op. Cit., p. 31.

herencia histórica la intervención del Estado en la vida económica. Su economía se ha caracterizado por la orientación o dirección gubernamental en diversas formas y en diversas actividades (14)". Podemos adelantar que la intervención del Estado es una necesidad constante, el cual desde antes de nacer -como lo dice Omar Guerrero- ya poseía esta característica propia de la cultura en la que actuaba y la cual se ha conservado.

Las funciones básicas propias de todo Estado moderno se integran en cinco áreas indispensables para el ejercicio del poder público en cualquier país y en cualquier momento histórico, ya que integrados dan coherencia, orden y sentido a la existencia, mantenimiento y consolidación de su poder, sobre cualquiera de los presentes, estos son:

- " Servicio Exterior
- Defensa de las Soberanía
- Hacienda
- Justicia
- De lo Interior (15)".

El servicio exterior se refiere a la necesidad de un país de establecer contacto con los demás países de la comunidad internacional, para lograr consolidar el reconocimiento a su existencia como una nación libre y soberana, para lo cual establece todo un cuerpo administrativo y militar que tendrá como

14) Patton Glade, W. Op. Cit., p. 185.

15) Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 45.

finalidad defender de cualquier amenaza exterior la existencia misma de la nación, utilizando para ello primero la vía de la negociación diplomática, la cual deberá buscar solución a los conflictos o diferencias por medio del acuerdo político, si esto no da resultado y algún país pretende invadir la soberanía del Estado, entrará en acción el aparato militar defensivo.

La hacienda es un campo de acción directa y fundamental del Estado para primero crear el aparato administrativo gubernamental destinado a centrar su acción en la forma y los medios de que él dispondrá para allegarse recursos, vía la gravación de actividades o hechos presentes en la sociedad, por lo que también debe estar consciente de que los impuestos "la sociedad debe estar en condiciones de pagarlos (16)".

La justicia se refiere a la asunción del Estado como ente jurídico-político que se encarga de impartir justicia por medio de un marco legislativo coercitivo que rige la vida social, para sancionar a quienes contravengan tales disposiciones en lo referente a su conducta en sociedad, erigiéndose como único y legítimo ejecutor de las sanciones impuestas, en su calidad de poder soberano.

La administración de lo interior se refiere a la necesidad del Estado por conocer los elementos constitutivos de la sociedad en la cual actúa, para mediante su fortalecimiento y desarrollo lograr preservar e incrementar su poder. Por lo que se infiere

<sup>16</sup> Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, p. 156.

que, "el desarrollo del Estado se mide por el desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la sociedad civil (17)".

Podemos concluir que el Estado se encarga de vigilar el desarrollo de condiciones de vida más digna de los ciudadanos para lograr mediante un proceso de retroalimentación expandir su poder.

#### 1.2.1.2. Cometidos del Estado.

En el apartado anterior mencionamos lo que son las funciones básicas del Estado, ahora comentaremos lo que son los cometidos económico-políticos que toma para sí, que son objetivos específicos indispensables para la subsistencia y desarrollo de mejores condiciones para el logro de objetivos propuestos por un modelo social. A diferencia de los otros "constituyen una categoría concreta y particular; que pueden variar según el genio propio de cada país y, de cada circunstancia histórica (18)".

Se deduce que dependiendo de las circunstancias particulares de cada sociedad, el Estado se ve obligado a intervenir o no hacerlo en la vida económica de la sociedad para lograr por este

<sup>17</sup> Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 44.

<sup>18</sup> Cortiñaz-Peláez, León. Citado por Omar Guerrero. 'Rectoría Económica del Estado Mexicano: Una Tradición Histórica Fortalecida en la Constitución de 1917' en Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Peralta Castro, Leonel., p. 150.

medio la consecucion de objetivos prioritarios para la realidad nacional. por lo que el Estado de derecho participa en forma gradual y cuidadosamente para no propiciar desequilibrios que pudieran desembocar en problemas sociales mayores, realizando esto, "en tres grados: primer grado, estableciendo las reglas de orden económico; segundo grado, creando normas que revierten el orden económico; tercer grado, por medio de instrumentos legales el Estado se convierte en el rector unico o principal de la economia (17)".

Ejemplo de este proceso lo es la esencia de los articulos 25, 26 y 27 constitucionales, en los cuales el carácter interventor del Estado mexicano queda plasmado y legitimado, lo cual da a esto una forma de organizacion propia de su actividad economica social, reservando áreas exclusivas para su acción, condicionando y reglamentando la actividad particular, social y aun la pública de producción, por lo que el carácter interventor de producción del Estado mexicano "es imposible desecharlo simplemente como producto de algún capricho ideológico, lo que equivale a decir que debe quedar bien claro que esta creciente intervención de los gobiernos en las regiones subdesarrolladas tiene poco que ver con la adopción de doctrinas socialistas o comunistas como tales (18)".

Los cometidos esenciales que el Estado toma para si, como lo

17) Guerrero Omar. Op. Cit., p. 642.

18) Patton Glade, W. Op. Cit., p. 10.

fue la intervención en áreas que representaban gran importancia para el desarrollo nacional fueron tales como la exclusiva participación en los sectores como la industria del petróleo, la construcción de caminos, vías de ferrocarril, consecuencia de la reforma agraria el crédito agrícola y los derechos sociales de los trabajadores, en general plasmados en el artículo 123 constitucional.

Acierta Patton Glade al decir que el proyecto interventor mexicano está lejos de cualquier doctrina europea, pues este modelo económico es la consecuencia de una tradición intervencionista retomada y adecuada a las necesidades históricas que imperaban en ese momento. Los cometidos esenciales a los que se obliga el Estado son la respuesta a demandas económico-sociales de los sectores que con su aportación hicieron posible el progreso del país por medio de la lucha armada y que exigían soluciones reales a problemas reales.

El periodo y los acontecimientos que están comprendidos dentro del análisis realizado, nos presentan un Estado activo socialmente, que lo mismo realiza grandes obras de infraestructura indispensables para promover el desarrollo económico (como las realizadas a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), y otras que tendrán efectos en el bienestar social (como las realizadas por Conasupo y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública).

El crecimiento del aparato público por medio de las empresas gubernamentales durante este siglo, fue básicamente

obligado; primero, por la necesidad de cumplir de una manera total con sus compromisos históricos (culturales, económicos, políticos y sociales) que eran esenciales y, segundo, el participar en ciertas áreas de producción de bienes y servicios primarios que lo obligaron a realizar otros.

### 1.2.1.3. Factor Político y Social.

La Revolución de 1917 en México, marcó claramente la tendencia y orientación del Estado mexicano el cual "no pretende la abolición de la propiedad privada, tampoco busca la socialización de todos los medios de producción. Nace en su sentido más puro como un Estado social (21)". Por qué un Estado social?, simple y sencillamente porque entre otras causas fundamentales que dieron origen a la Revolución "parece que el viejo orden generaba las fuerzas que lo llevaron a su propia destrucción. Por una parte, concomitante con el proceso de concentración de la propiedad rural, estaba el despojo que se hacía de las masas campesinas de los medios de producción, convirtiéndolos en un proletariado rural que trabajaban en las grandes haciendas bajo un sistema de deudas y peonaje. Inevitablemente el hecho de que los medios de vida indispensables estuvieran bajo control de los terratenientes absentistas creaba una fricción cada vez mayor y era el origen de conflictos de clase cada vez más intensos, de manera que esta contradicción

<sup>21</sup> Caso Lombardo, Andrés. Op. Cit., p. 38.

fundamental en la vida mexicana, fue uno de los impulsos básicos (27)".

Otro elemento fundamental fue la clase obrera, mencionaremos dos fenómenos que avivaron el descontento, la matanza de Rio Blanco y Cananea. Por lo que "la atracción de los trabajadores, junto con la Reforma Agraria, marcaba el giro de la política y del poder social para favorecer a los hasta entonces oprimidos grupos de la sociedad a costa de los sectores más privilegiados (28)". Dentro del sector privilegiado de la sociedad existían una cierta cantidad de individuos con ambiciones políticas que encontraban bloqueado el acceso, por lo que se volvieron contra la dictadura de Porfirio Díaz, realizando por conveniencia política -con el campesinado y los obreros- un frente común al que caracteriza su composición heterogénea, pero necesaria, para modificar la realidad social afectando mediante esto, los aspectos económico, político y social, hay quienes opinan que la "Revolución ha dado igualdad política a todos y quiere suprimir la tremenda desigualdad económica que niega la auténtica democracia (29)".

Esta alianza para triunfar marcaría la composición y orientación que se estableció en la Constitución de 1917, por lo

<sup>27</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 30.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 105.

<sup>29</sup> Martínez Domínguez, Guillermo. 'La Intervención del Gobierno en la Economía', En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, enero-junio, 1957, p. 264.

que consideramos que para entenderla es necesario reconocer que "cada sociedad debe examinarse a la luz de su propio crecimiento cultural (evolución institucional-tecnológica) en su medio cultural específico (28)". La constante inestabilidad política y social que se presentó a partir del inicio de la segunda década de este siglo, es un reflejo de la diversidad de fuerzas políticas activas que reclamaban cada una la tutela o dirección del Estado. A partir de 1920 se inició una etapa de pacificación gradual del país con Alvaro Obregón, que poco a poco se fue consolidando hasta nuestros días. De la lucha en el campo de batalla se pasó a la lucha política institucionalizada por medio del surgimiento de organizaciones políticas conocidas como partidos políticos, que transformarían la vida político-social de la nación.

El hecho más trascendental fue la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, en el cual se agruparon las fuerzas políticas más importantes (obreros, militares, socialistas, burgueses, etc.), estableciendo mediante esto un acuerdo para coexistir y construir el proceso modernizador para el desarrollo mexicano.

El elemento político social de la intervención del Estado en la economía, esta impregnado de aspiraciones planteadas para ser resueltas. Los diversos sectores sociales que existían en el México de ese entonces reclamaban justicia, democracia, libertad e igualdad, conceptos que debían materializarse socialmente en la

<sup>28</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 13.

la economía, esta impregnado de aspiraciones planteadas para ser reueltas. Los diversos sectores sociales que existían en el México de ese entonces reclamaban justicia, democracia, libertad e igualdad, conceptos que debían materializarse socialmente en la vida misma del país en todas sus esferas; por eso el Estado debió asumir ese papel para cumplir con quienes estaba comprometido y así lograr la estabilidad que era requisito indispensable para impulsar condiciones propicias que permitieran el surgimiento del capitalismo mexicano. Adelantándose a las doctrinas que posteriormente surgieron y se implantaron en la mayoría de los países del mundo, aquí surgió un nuevo tipo de Estado (que correspondía a un determinado tipo de sociedad y en un determinado momento histórico), el cual debía cumplir para legitimarse, ampliando los espacios de participación política para pacificar e integrar un nuevo sistema político (el cual se fundamenta sobre la base de un sistema presidencialista, la división de poderes, periodo de gobierno de seis años y la no reelección del Presidente de la República), y crear al mismo tiempo condiciones que permitieran elevar el bienestar social de las mayorías. Surge así el capitalismo social mexicano.

Existen casos muy concretos que nos permiten mostrar la lógica del funcionamiento mencionado, la expropiación petrolera y la nacionalización de los ferrocarriles en la década de los treinta son por su importancia determinantes, ya que "hasta el régimen de Cárdenas, los presidentes de México habían estado tan ocupados en fortalecer el poder central contra los locales, que

no parecieron tener el tiempo ni la inclinación para hacer más. De vez en cuando los presidentes Alvaro Obregón y Emilio Portes Gil mostraron interés en pasar más allá de la etapa de consolidación, a la de desarrollo activo, pero el interés, cuando quiera que apareciese, abortaba en función de una nueva crisis política (26)". Algo fundamental es que la intervención del Estado en la economía le redituaria consenso, legitimación y mayor poder. -

#### 1.2.1.4. La Estrategia Económica.

La intervención económica del Estado en México, formaba parte de la estrategia establecida para consolidar un proyecto nacional, que por sus características fue una respuesta contundente para consolidar las condiciones que permitieran el surgimiento del capitalismo, "el proyecto capitalista de los regimenes revolucionarios siguió vias bien distintas a los modelos clásicos, pues la industrialización (que exigía el país) fue dirigida por el Estado, en tanto que los capitalistas trabajaron bajo su protección, no obstante se ensayaron otros métodos de producción económica, tales como las empresas obreras, las cooperativas y la producción ejidal, intentándose con ello

<sup>26</sup> Raymond, Vernon. El Dilema del Desarrollo Económico Mexicano, p. 88.

diversificar las vías de acceso al capitalismo moderno (27)".

La concepción participativa y actuante del Estado en México, "no es mero concepto estático y negativo. Este fue el error del siglo XIX que lo consideraba como un simple policía destinado únicamente a permitir a todo individuo perseguir sus propios fines con la mayor libertad. Se trata más bien de una entidad dinámica con autoridad para dirigir a sus miembros hacia un bienestar común, para presentar a sus ciudadanos un plan de acción para alcanzar ese bienestar, y para regular la propiedad privada y dirigir su empleo en bien de la comunidad (28)". Tal estrategia exigía la actividad del Estado, constante y efectiva para crear política y socialmente las condiciones más favorables para la producción; está era fundamental debido a "la falta de clases sociales que pudieran llevar a cabo la misión histórica de establecer el modo de producción capitalista en México (29)".

La incipiente burguesía nacional, las clases medias, obreros y campesinos, no podían haberse constituido como los factores principales de creación, fomento y desarrollo de elementos para lograr el progreso económico del país participando de manera individual en la producción de servicios que por su naturaleza no permitían ser objeto de enajenación

27 Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 545.

28 Patton Glade, W. Op. Cit., p. 27-28.

29 Cortiñas Pelaez, León. Citado por Omar Guerrero, 'Rectoría Económica del Estado Mexicano: Una Tradición Histórica Fortalecida en la Constitución de 1917', (En: Pereznieta Castro, Leonel. Op. Cit., p. 158).

capitalista, (como ejemplo tenemos la construcción de caminos, su mejoramiento y mantenimiento y obras de infraestructura necesarias para estimular la producción, distribución y consumo). Ante esta situación, el "Estado revolucionario entiende que los organismos públicos son los instrumentos idóneos para ejercer la rectoría de los procesos económicos y dar cuenta así del proyecto surgido de la Constitución, como -y esto es fundamental- para constituirse a sí mismo como un Estado legitimado por las masas... busca instrumentos de acción ágiles, libres de la tradicional carga burocrática del sector central (20)".

Es como se ve claramente que "durante el periodo posrevolucionario se distinguieron dos momentos esenciales; primero, el proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientan a ello como tarea fundamental; segundo, el mantenimiento de instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo -y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la revolución y que lo caracterizan como tal, en convivencia y complementareidad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo (21)". Por un lado la estrategia marcaba impulsar el desarrollo capitalista de México y, por otro, cumplir con las demandas de bienestar social de gran cantidad de ciudadanos, esto es lo que provoca la existencia de grandes proyectos que fueron fortaleciendo el

<sup>20</sup> Caso Lombardo, Andrés. Op. Cit., p. 39.

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 547.

razonamiento preeminente en la sociedad (y avalado por las circunstancias), de que "no era práctico dejar ciertos tipos de inversión al sector privado, proyectos cuyas necesidades financieras son tan grandes que exceden los recursos de cualquier grupo privado; proyectos cuyo resultado final está sujeto a tal incertidumbre que excede a la propensión a no correr riesgos de cualquier grupo privado y; proyectos que por razones de bienestar no pueden ser lucrativos (23)".

#### 1.2.2. Medios.

##### 1.2.2.1. Nacionalización y Expropiación.

Para efecto de esta exposición, sólo analizaremos en este apartado la nacionalización y expropiación como instrumentos o recursos que ha utilizado el poder público en nuestro país, no desde el punto de su significación epistemológica, como tampoco desde la perspectiva jurídica ni de las diversas tendencias u opiniones de diferentes grupos sociales. Lo que nos interesa en esencia, es presentar cómo el Estado ante las necesidades a que lo obligaron las circunstancias, se afirma a sí mismo como agente productor y garante del bienestar económico y social de los individuos, vía su participación en la producción de bienes y servicios para aumentar el consumo social de los mismos, o como estímulo a la producción en ciertas áreas económicas necesarias.

<sup>23</sup> Raymond, Vernon. Op. Cit., p. 162.

De entre sus instrumentos fundamentales, "la nacionalización es el término usado para describir el proceso según el cual, la propiedad, derechos e intereses privados son transferidos a propiedad pública por agentes del Estado, que actúan bajo autoridad de medidas legislativas o ejecutivas (29)". Este instrumento utilizado por el Estado, surge de la necesidad de intervenir en la economía, debido a la situación que imperaba en ciertas áreas consideradas como estratégicas o importantes para lograr ciertos objetivos de interés general. Por otro lado la expropiación es "la transferencia de un bien del expropiado al expropiante, hecha coercitivamente con fundamento en la utilidad pública, y exige la indemnización del expropiado, toda vez que debe ceñirse al procedimiento legal establecido (30)".

Ambos procedimientos se caracterizan por poseer una naturaleza selectiva, es decir, no todas las actividades se nacionalizan o expropián, solo aquellas que por su importancia (económica, política o social), no pueden ser explotadas por particulares, por lo que se materializa el acto expropiador o nacionalizador invocando como autoridad soberana (el Estado) que el móvil para su ejecución es en nombre del interés general (ramas industriales o la producción de ciertos bienes y servicios) que demanda el progreso del país, siguiendo las líneas de apoyo a la consolidación del capitalismo industrial en México. Como ejemplo tenemos que ambas cuando se han aplicado han tenido

<sup>29</sup> Guerrero, Omar. Op., Cit., p. 642.

<sup>30</sup> *Ibidem.*, p. 646.

como objeto "eliminar al capital extranjero donde se creia actuaba en forma perjudicial al bienestar de la nacion. No se ha usado contra los capitalistas -ni siquiera los capitalistas extranjeros- en general. Además las declaraciones presidenciales y las del partido han insistido en la justicia social, el bienestar y la proteccion de los más debiles más que la socialización de los medios de producción (39)".

Debemos mencionar que éstas (nacionalización y expropiación), no son actos exclusivos de este periodo de estudio, en el " Estado mexicano ha estado ocurriendo permanentemente desde tiempo atrás. Por ello, esta forma de proceder significa una forma de ser y existir por el impulso de las circunstancias. De hecho la capacidad politica responde a una tradición ancestral que se ha mantenido al paso del tiempo (40)". Estos recursos del Estado han sido utilizados en distintos momentos, donde se pone de manifiesto que varia su intensidad en funcion directa de acuerdo a las necesidades históricas que prevalecen. Estas dos, "además de resarcir al pais de los males ocasionados por la politica liberal porfiriana, dieron pie a las grandes corporaciones descentralizadas del Estado; además de la Comisión Federal de Electricidad, nacieron Petroleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de Mexico, triple fulcro en el que se basan las áreas exclusivas de la ingerencia económica del Estado, según el artículo 28 de la Constitución

39 Patton Glade, W. Op. Cit., p. 33.

40 Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 679.

vigente (37)".

La nacionalización y la expropiación han sido instrumentos que ha utilizado el poder público para afianzar, como consecuencia de la situación imperante en cada momento, su poder soberano al interior frente a grupos económico-políticos que detentaban áreas importantes para el país y que de manera general ha constituido el punto de apoyo al progreso.

En este primer capítulo se han presentado los elementos fundamentales y las causas más generales por las que en México se implantó el sistema de economía mixta con rectoría del Estado, a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917. Fue un modelo de organización de la vida económica moderno, que retomó y adecuó elementos de la teoría capitalista y socialista a la realidad nacional, surge así un sistema económico que requerirá como agentes base de funcionamiento (además del privado y social), la acción productiva estatal de bienes y servicios, y con ello la aparición de empresas públicas, que se constituyeron como elementos fundamentales para lograr la transformación del país, o sea, la industrialización de México.

<sup>37</sup> Ibidem., p. 211-212.

## **CAPITULO 2**

### **LA EMPRESA GUBERNAMENTAL EN MEXICO 1917-1970.**

## 2.1. Causas.

No es la intención de la presente tesis participar en el debate en torno a lo que es o no es -desde el punto de vista teórico- una empresa gubernamental. Sólo hablaremos de las causas por las que a lo largo de este periodo fueron apareciendo y creciendo en dimensiones y funciones, organismos donde el Estado participa en la producción de bienes y servicios, para el consumo social, fuera de la lógica del criterio de producción capitalista, la obtención de la ganancia en términos financieros.

No es que este tópico carezca de interés, sino que el objetivo es realizar un análisis comparativo y explicativo entre dos periodos, que dadas sus características, guardan capital importancia en torno al papel rector y participativo del Estado en la economía. Ambos periodos están comprendidos en el presente siglo.

El primero comprende casi siete décadas, de una intervención activa del Estado, mediante la creación, expansión y consolidación de su actuar en la vida cultural, económica, política y social de la sociedad, con empresas (actividades) públicas (donde participa el Estado) ya fuera en forma exclusiva, mayoritaria o minoritaria.

Por otro lado el segundo, se caracteriza por ser en casi una década, la implantación de una nueva concepción del papel del Estado en la sociedad y, en particular, en el aspecto económico, donde las políticas implementadas, han establecido una

orientación retroactiva del aparato público de acción, mediante la venta (privatización) de empresas donde el Estado participaba, ofreciendo a la sociedad como base de legitimación ideológica la necesidad de impulsar la "modernización" de nuestro país. Ambos elementos que procederemos a analizar más adelante.

### 2.1.1. Soberanía Nacional.

Podemos decir que existen varios factores que han obligado al Estado a adquirir responsabilidad en campos de la vida económica de la sociedad. A saber; "la necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes, para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica v. por tanto, la capacidad de decisión política, hacia adentro y hacia afuera (1)".

Como ejemplos de este tipo, la historia nos muestra la intervención económica del Estado en áreas como la del petróleo nacionalizado, los ferrocarriles y la creación del organismo de control nacional de producción de energía eléctrica. Estos tres pilares constituyeron en gran parte el sustento de apoyo principal por parte del Estado al desarrollo del capitalismo, además mediante dichas acciones ejerció su soberanía como poder público al interior y al exterior.

<sup>1</sup> García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México, p. 103-104.

### 2.1.2. Control social.

Un segundo factor es, "la conveniencia de interferir en el libre curso de la producción, para asegurar el bienestar de la población consumidora (2)".

Aspecto sobresaliente es el preservar en todo momento el interés del Estado por mantener constantemente y promover mejores niveles de vida de los mexicanos, ya que en muchos casos la producción y distribución de bienes y servicios al ser conducidos bajo el criterio de la ganancia, olvidan o no importa porque su lógica así lo exige la atención de aquellos que no poseen los recursos para adquirir ese bien o servicio indispensable.

Es por lo anterior que el Estado crea instituciones, las cuales tienen por misión producir o distribuir en forma gratuita o a menor costo de aquellos; es obvio pero recuérdese que el Estado debe procurar los medios y recursos, para el mantenimiento de la estabilidad política y social. Como ejemplo de organismo que han tenido esta misión están: Banco Crédito Ejidal, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano de Seguro Social y el organismo Desarrollo Integral de la Familia.

### 2.1.3. Promover el desarrollo.

"La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de

<sup>2</sup> Ibidem., p. 103-104.

las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere (").

La sociedad en México al carecer de una iniciativa privada que participe en áreas poco atractivas por ser demasiadas las tareas requeridas, a largo plazo el beneficio (utilidades), y siendo éstas necesarias para promover condiciones que favorecieran el establecimiento o fomento de la actividad económica, es pues el Estado quien asume ese cometido.

Esto es muy claro y se incrementó durante el periodo que va de 1940 a 1970 cuando el propósito nacional fue industrializar, utilizando como estrategia la sustitución de importaciones, ofreciendo estímulos a la inversión, ampliando las vías de comunicación terrestres, como la construcción y ampliación de puertos, así mismo, incrementó la generación de energía eléctrica necesaria para la industria.

Por otro lado, aparecieron instituciones que otorgaban financiamiento para la producción (Nacional Financiera, Banco de Crédito Ejidal, etc.), o bien se crearon instituciones que tenían como misión, elevar nivel cultural y educativo del pueblo, así como centros de recreo y esparcimiento, indispensables para lograr no sólo un desarrollo económico, sino también el desarrollo de mejores condiciones de vida de la sociedad, como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional.

\* Ibidem., p. 103-104.

#### 2.1.4. Conservación de la Planta Productiva y el Empleo.

También lo fue "la conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas, políticas o sociales unidades de producción y de servicios. Fuentes de empleo que se hallaban en peligro de desaparecer por el manejo desafortunado o ineficiente de la administración privada (\*)".

Es necesario reconocer la postura e intervención del Estado en este punto porque hoy en día se reprocha contundentemente la "ineficiencia" de las empresas gubernamentales, las cuales en otros tiempos fueron -muchas de ellas- propiedad de particulares que aun manejadas bajo el criterio de la rentabilidad no fueron capaces de hacerlas funcionar adecuadamente.

El Estado se vio obligado merced a la importancia en términos económicos, políticos y sociales a mantener algunas empresas, desde grandes industrias, llegando hasta hoteles y restaurantes), por ejemplo, Vehículos Automotores Mexicanos y la Compañía Textil Mexicana.

Lo anterior se hizo con el objeto de salvar la planta productiva y el empleo, situaciones que en muchos casos requirieron gran cantidad de inversión pública, que al paso del tiempo se ha olvidado. Podemos decir sin temor a equivocarnos, que el Estado al participar en el rescate de éstas, vía su participación, socializó las pérdidas cuando las adquiría

\* Ibidem., p. 103-104.

totalmente o en forma minoritaria. En ese momento es cuando se ensalzaba el carácter interventor del Estado en la vida económica.

#### 2.1.5. Financiamiento Gubernamental.

Por último tenemos: "la pertinencia de allegarse mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para favorecer el desarrollo de la economía en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado (\*)".

Esta cualidad no podemos decir que sea aplicable al conjunto de empresas gubernamentales, sino sólo a unas cuantas que por sus características poseen esa peculiaridad, ya que la gran mayoría tienen otras finalidades, aunque no negaremos que quizá en su aparición algunas fueron concebidas con esa misión, pero debido a situaciones coyunturales no es posible medir o establecer su eficiencia en términos de su rendimiento en ese sentido.

Podemos mencionar, como un claro ejemplo de esto, a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la cual allega recursos y tiene como finalidad la utilización de éstos (desde la década de los veinte en que resurgió), para promover acciones en favor de sectores necesitados, cumpliendo el Estado mediante estos cometidos con su labor de asistencia y protección a niños, ancianos, enfermos etc., por medio de la creación o el

\* *Ibíd.*, p. 103-104.

mantenimiento de centros destinados a dichos fines.

Finalmente podemos decir que las empresas propiedad del Gobierno (minoritaria o mayoritariamente), han sido, "instrumentos destinados a realizar la política económica y social de los gobiernos revolucionarios (\*)".

Las empresas gubernamentales fueron instrumentos indispensables para la creación del México actual, su aportación histórica la constituye el haber sido la búsqueda de soluciones reales a distintos problemas, que fue la causa obligada a su existencia, fuera del espacio directo del dominio de la burocracia central.

Las dimensiones de esa parte del aparato público de Estado fueron creciendo, en relación también al incremento de sus funciones, ya que a partir de 1940 y merced al avance del proyecto industrializador la concentración urbana tomó auge y fue así que al mismo tiempo se inició la creación de grandes centros de población.

Es parte fundamental la mención de una realidad "la relación entre las empresas económicas del gobierno y las empresas privadas, como regla general podría decirse es que unas y otras son complementarias y suplementarias y no competitivas (?)".

Lo anterior nos permite apreciar que el régimen de vida económico de México, concibe, acepta y fomenta la actividad particular en el proceso productivo, sea en bienes y servicios,

\* Patton Glade, w. Op. Cit., p. 195-196.

? Ibidem., p. 190.

pero tambien con una solida base de su concepción histórica, el Estado está forzado a complementar o suplementar a la producción privada, (como parte de la estrategia de desarrollo establecida), donde ha faltado la iniciativa del capital, el Estado ha debido asumir esa responsabilidad, por lo trascendental y el carácter estratégico de la actividad fomentada, para el progreso de nuestro país promoviendo, fortaleciendo o expandiendo su acción.

La actividad estatal en la producción ha sido algo muy importante, lo cual nos conduce a plantear, que es difícil, esperar que una retracción estatal del espacio público de producción, pueda ser la solución a grandes problemas nacionales. La creación de empresas gubernamentales fue en su momento una respuesta nacional, su existencia sigue dependiendo de la importancia que guarda esa solución, lo que en un momento fue prioritario y estratégico puede ya no serlo, pero esto no puede ser aplicable al conjunto de empresas.

## **2.2. La Empresa Pública en México 1917-1930.**

1917 es un año fundamental en el proceso de desarrollo histórico del país, porque es cuando se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, punto de partida que da sustento y otorga legalidad a la participación del Estado en la vida económica. Marca el inicio de una etapa y también de un novedoso entendimiento del papel a desempeñar por el Estado en sus relaciones con la sociedad y con los grupos económicos,

políticos y sociales de México, bajo un nuevo esquema, la rectoría económica del Estado.

Esto es consecuencia de la victoria lograda en la Revolución Mexicana iniciada en 1910. En el México de aquellos tiempos, se tenía una economía eminentemente agrícola, más de las tres cuartas partes de la población poseían como fuente primaria de sustento el campo. Es inmerso en este contexto donde posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 da inicio, sobre la base de una nueva concepción de la propiedad y del beneficio, una modesta intervención estatal vía el surgimiento de la propiedad estatal.

Durante el periodo que nos ocupa, algo que resalta en el aspecto nacional, es una realidad notoria de inestabilidad política y social, que como consecuencia incidía directamente en el aspecto económico. Era necesario lograr la paz y el orden del país, ya que la situación imperante mostraba una excesiva cantidad de reclamos de los diversos sectores de la sociedad, que exigían cambios, los cuales debían materializarse. Para ello, la sociedad estaba "organizada" bajo un liderazgo de caudillos locales o regionales los que hacían sentir su fuerza por medio del poderío militar (Zapata y Villa son un ejemplo).

Una aportación fundamental en ese sentido, durante el periodo analizado, consiste en la creación: "en marzo de 1929 del Partido Nacional Revolucionario (\*)". Este organismo mediante

\* Ramírez Rancaño, Mario. Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México, p. 76.

una alianza estratégica de las fuerzas políticas del país permitió crear un elemento que contribuiría a lograr la consolidación de la paz. al mismo tiempo institucionalizar (modernizar) la vida política y la lucha política por el poder.

Dicho instituto político daría en el futuro un gran apoyo captando grupos y partidos, organizando movilizaciones y expandiendo su nueva forma de acción política, constituyéndose gradualmente en un elemento que serviría como instrumento de apoyo al Gobierno en momentos muy importantes.

#### 2.2.1. Los Regímenes de Calles y Obregón.

Ambos fueron elementos fundamentales en el proceso de pacificación del país, que ya era indispensable. Posterior a ella -precaria durante la década de los veinte-, el gobierno de Alvaro Obregón en 1923 inicia la participación del Estado en la vida económica, mediante la creación de empresas de su propiedad. En este año "el Instituto Geológico, la Compañía Naviera y el Departamento de Estadística (\*)".

En 1924 resurge una antigua empresa gubernamental, la Lotería Nacional, a la cual se le agregó como función especial, dadas las nuevas circunstancias históricas ser "una institución útil para la asistencia pública (10)". lo que en cierta forma podemos decir marcó, el nuevo y futuro contexto emanado de la

\* Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 524.

Revolucion, el papel del Estado en la sociedad; y en particular su orientacion social hacia la atencion de las necesidades mediante el surgimiento de organismos del Estado total o parcialmente de su propiedad.

Deteniendonos un momento podemos deducir que se inicia un periodo de constante atencion por parte del Gobierno, de areas explotadas por particulares que debido a la aparente paz en el pais comenzaban a ser observadas por el Estado como lo que eran realmente, fuentes de recursos naturales indispensables para lograr el progreso, y sobre las que se requeria lograr el control y aprovechamiento estatal.

#### 2.2.2. Recursos Estratégicos.

En el inicio del periodo de Calles como Presidente de la Republica, hacen su aparicion nuevos proyectos gubernamentales, en campos distintos y ajenos a la antigua concepcion, tales como la Junta de Caminos en marzo de 1925, que tenia como mision "construir las carreteras que el pais estaba necesitando (19)"; tambien se creo en agosto del mismo y año el Banco de Mexico que fungio "como unico emisor de billetes, acuñó la moneda, reguló el circulante monetario y el cambio exterior, controló el fondo regulador de moneda y sirvió como agente financiero del Gobierno

funciones estas absolutamente necesarias para el Estado mexicano

<sup>19</sup> Ibidem., p. 525-526.

(11)".

Algo muy importante de resaltar en ese momento, es que durante el gobierno de Plutarco Elias Calles comienza a hacerse efectiva la aplicacion de los mandatos constitucionales y como lo vimos anteriormente, el Estado comienza instrumentar la estrategia económica que lo elevaria a rector del proyecto capitalista en Mexico, el cual se debia impulsar cuando "se iniciaron los procesos de reversion de los recursos naturales en favor de la nacion, por medio de la Ley Reglamentaria del Articulo 27 constitucional en el ramo del petroleo en marzo 30 de 1926, y se dio inicio al control sobre otras de la vida economica, por medio de la Ley Sobre Ferrocarriles el 22 de abril de 1926 y la Ley de Comunicaciones Electricas del mismo mes y año (12)".

El avance y extension de la actividad estatal era ya inminente, asi se desarrollo y como ejemplo tenemos que debido a la importancia del petroleo " desde 1928, una oficina gubernamental llamada Central de Administracion del Petróleo Nacional explotaba, en muy pequeña escala petróleo de pequeños yacimientos publicos (13)".

" Ibidem., p. 726.

" Ibidem., p. 211.

" Patton Glade, W. Op. Cit., p. 108.

### 2.2.3. La Reforma Agraria.

Como ya lo hemos señalado antes, nuestro país poseía una economía basada en la agricultura, la cual había constituido un factor elemental en el proceso de lucha revolucionaria, ya que era ahí, donde existían las mayores injusticias, y fue el sector campesino quien había logrado con su apoyo terminar con la dictadura de Porfirio Díaz, exigiendo para sí, un reparto de tierras que beneficiara realmente a quienes en ella trabajaban y de la cual dependían.

Al triunfo de la lucha revolucionaria, y con la promulgación de la Constitución, se plasmó en esta la necesidad de que el Estado la ejecutara, sostuviera y desarrollara al establecer la abolición de latifundios y declarando en el artículo 27 que esta es propiedad de la nación.

Es debido a la significación de la actividad agrícola para el país, donde el Estado necesariamente se ve obligado a actuar, esto como consecuencia de la prontitud de dar respuesta a los campesinos, aunque muy limitada -en este periodo- pero donde se percibía el desenlace como una medida nacional para sentar solidamente las bases necesarias de impulso al proyecto plasmado en la Constitución.

Como consecuencia obligada por la reforma agraria y debido a la necesidad de otorgar apoyo, (modesto que no por ello menos importante), se creó en 1918 la Comisión del Henequén, la cual tenía como objetivo "proteger a los pequeños agricultores

yucatecos sometidos a la voluntad de la Internacional Hardwers, a la cual también estaba subordinada toda la política interna de Yucatan (17).

Este es tan solo un ejemplo del peligro que engendra la debilidad del Estado. La existencia de poderes extranjeros establecidos en el país, fue la secuela de la importancia tan marcada en la economía mexicana de estos, y del uso y abuso de privilegios en el sistema económico porfirista, el cual los favorecía sometiendo despiadadamente la mano de obra mexicana, que trabajaba en sus extensas propiedades.

Por otro lado, la sola repartición de tierras no era suficiente para elevar los niveles de vida y lograr el desarrollo económico necesario, por lo que el Estado, observa la necesidad de otorgar apoyo por medio del crédito a los pequeños y medianos propietarios agrícolas, creando para ello el "Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero en 1926 (18)", el cual surge como una respuesta a las necesidades de los campesinos debido "a la precaria situación económica en los ejidos (19)".

#### 2.2.4. El Estado y la Actividad Particular.

Debido a la gradual expansión en lo referente al proceso de

<sup>17</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 521.

<sup>18</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 76.

<sup>19</sup> Ibidem., p. 79.

pacificación del país, la confiabilidad aumentaba, esto claro a partir de 1922 cuando, "se realizaron nuevos avances en la expansión de los ferrocarriles, los teléfonos, los servicios públicos y la minería. se ajustaron los aranceles para fomentar nuevas industrias como la de montaje de automóviles, radios y la preparación y envase de productos farmacéuticos y cosméticos. Como resultado, en los años veinte se instalaron en México fábricas filiales de diversas firmas envasadoras, enlatadoras de alimentos y compañías como la Ford, General Electric y la Simmons. Para 1930 México fabricaba también acumuladores, llantas, cámaras y artículos de celuloide (17)".

Como lo prueba el comentario anterior es injusto decir que el Estado emanado de la Revolución Mexicana desde sus inicios busco apegarse a la doctrina socialista, ya que si bien es cierto que, durante esta etapa se sientan las bases sociales y económicas que, en el futuro acrecentaron el poder del Estado también por otro lado, se impulso el desarrollo de empresas e industrias pertenecientes al capital privado nacional y extranjero que ante el cambio producido en nuestro país vieron en este un amplio mercado para promover su acción .

Hemos presentado como la paz permitía al Estado fomentar la diversificación de la producción en el país de los diversos sectores, nos referimos en este momento, en particular al capital extranjero, ya que debido a la ausencia de una burguesía nacional que cubriera estos campos de la producción de bienes y servicios,

<sup>17</sup> Ibidem., p. 37.

el Estado opto por apoyar a otros que si ofrecian cubrirlos. Una causa del porque fue aceptada es la anterior, otra, el que el proceso revolucionario de cambio en Mexico alejaba cualquier intento de cerrazon o intransigencia, ya que la lucha armada habia causado destruccion, atraso y hambre, factores estos tres a los que era necesario responder.

### 2.3. La Empresa Publica en México 1930-1940.

Esta década se caracteriza porque en ella se consolidan las bases sobre las que el pais vivirá durante poco más de cincuenta años. En el terreno de la producción, distribución y consumo de las mercancías y, en general, la consolidación de las bases económicas sobre las que asentara el poder del Estado y sus áreas de intervencion en la economía, via su participacion en la producción de bienes y servicios basada en una nueva concepción, ya que " la Revolución Mexicana restableció o revivió un viejo concepto del Estado, como decir que el concepto era nuevo y derivado de los movimientos sociales filosóficos modernos (18)".

Lo anterior no surge de manera espontanea, sino que es parte del proceso emanado desde 1910 y que debido al retorno de la estabilidad politica que se presento en los años treinta, "la revolucion económica que nacia comenzado con Calles y Obregon asumió forma más coherente con Cardenas. El Primer Plan Sexenal, formulado en 1933, pedia un sistema coordinado de genuina

<sup>18</sup> Ibidem, p. 22.

economía nacional y anunciaba con más claridad que en cualquier otro momento del pasado, el concepto de responsabilidad del Estado en el desarrollo económico. El Plan se concibió esencialmente como la primera etapa de un régimen progresivo de economía planificada (17).

### 2.3.1. El Régimen Cardenista.

El régimen cardenista logra un importante avance en el proceso de consolidación de México, y en especial, "las políticas económicas emprendidas a partir de 1935 fueron condición importante para el despegue industrial de los años posteriores; fundamentalmente los grandes logros de la etapa fueron el impulso a la Reforma Agraria, el control directo por parte del Estado de los principales recursos estratégicos (petróleo y ferrocarriles); la formación de mecanismos financieros para promover el desarrollo industrial, la creación de organismos y empresas paraestatales para subsidiar la industria (como los antes mencionados), la reorientación del gasto público en sectores productivos para la formación del capital (18)".

Ante la ausencia de elementos a quienes interesaré promover condiciones para la consolidación de una nueva sociedad es el Estado quien debía asumir esa tarea. Uno de los principales

<sup>17</sup> Ibidem., p. 37.

<sup>18</sup> Caso Lombardo, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública, p. 41.

proyectos para realizar en el corto plazo fue la Reforma Agraria, materializada en el reparto de tierras a campesinos con base en la creación del ejido, siendo la situación de los hombres del campo tan precaria para la realización de su labor que el Estado se plantea el facilitar créditos para la producción cuando en diciembre de 1935 se estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal "un servicio que la colectividad está obligada a prestar en beneficio de la clase social campesina (21)".

### 2.3.2. Comisión Federal de Electricidad.

En el año de 1933 es cuando se comienza a tomar la generación de energía eléctrica como un elemento importante para la construcción de la nueva sociedad, por lo que "llegó a verse como servicio social fundamental, en el que el interés colectivo debía prevalecer sobre los intereses privados (22)". Fue así como en este mismo año se facultó al Ejecutivo para la promover la creación de un grupo de técnicos que tuvieran como tarea "organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (23)".

Este organismo aparece como una necesidad del Gobierno al observar con detenimiento lo que ocurría en este sector, como medida precautoria, debido a la importancia que guardaba al

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 534-535.

<sup>22</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 122-123.

<sup>23</sup> Ibidem., p. 123.

hacerse patente la concentración humana en las ciudades y la importancia que tendría para lograr la industrialización de México.

Es por esto que en agosto 24 de 1937 se plantea la creación de " un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía basado en principios técnicos y económicos sin el propósito de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales (29)". Esta nueva concepción social de un servicio es algo sobresaliente, tal objetivo ha permanecido en nuestro país por mucho tiempo.

2.3.3. Expropiación Petrolera.

México desde siempre ha sido un país con un amplio caudal de recursos naturales. los cuales han sido el atractivo de los inversionistas. El petróleo es tan solo un ejemplo de tantos, el cual por lo valioso que era para el desarrollo fue necesario proteger; "la explotación petrolera había empezado durante el periodo de Porfirio Díaz, el primer hallazgo importante se produjo en 1901. En 1911 la producción pasó de 10 millones de barriles. en 1921 fue de 193 millones: esta cifra, más de un cuarto de la producción mundial total en esa época (29)".

29 Ibidem., p. 123-124.

29 Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Mexicano, p. 93.

Debido a esa importancia en 1928 es cuando se crea "una oficina gubernamental llamada Central de Administracion del Petroleo Nacional, que explotaba en muy pequeña escala petroleo de pequeños yacimientos publicos (\*)". Posteriormente, en enero de 1934, se formó la empresa "Petroleos de México con capital plenamente mexicano y del cual el gobierno controlaba el 51 por ciento de las acciones (\*\*)".

Un paso hacia el avance del control gubernamental, fue que el 25 de noviembre de 1933 se creó la Ley de Expropiación, que se publicó en Diario Oficial, que para ese entonces significaba el germen de lo que podría ser en el futuro una drástica pero fundamental postura del Estado mexicano en esta materia.

El conflicto obrero-patronal que surgió posteriormente obligó al Estado a dictar la medida expropiatoria como una decisión provocada por el desafío del capital a la resolución judicial dictada como última instancia de arreglo a tal conflicto de intereses.

La expropiación fue un "caso decisivo en la declaración de independencia de México... todos los sectores del pueblo mexicano -trabajadores, campesinos, hombres de negocios y hasta el clero- acudieron con entusiasmo en apoyo del Presidente para presentar un frente unido contra los imperialistas extranjeros. El pueblo de México tan dividido como estaba en casi todos los demás problemas de la época dio, al unirse ante este conflicto,

\* Patton Glade, W. Op. Cit., p. 108

\*\* Guerrero, Omar. Op. Cit., 534.

una prueba inequívoca de que la actuación de las empresas petroleras era contraria a las más hondas tradiciones de su cultura (28)".

#### 2.3.4. Nacionalización de los Ferrocarriles.

Otro acontecimiento trascendental, fue la nacionalización de los ferrocarriles, la cual "señala otro intento de cambiar el tipo institucional de control para mejorar la aplicación efectiva de la tecnología de los transportes, otro esfuerzo más para dotar a la nación de una red de transportes extensa, integrada y eficiente (29)". Es en este periodo donde la diversificación estatal en la vida económica se hace manifiesta, al detectar el valor social que significaban los ferrocarriles para el proyecto capitalista mexicano.

Ambos casos - los ferrocarriles y la industria petrolera - "son los ejemplos más notables de como las empresas privadas fueron desplazadas gradualmente en el primer caso y abruptamente en el segundo, pero en general, las empresas del Gobierno se han instituido para administrar servicios que no daba el sector privado o que por razones diversas sólo suministraba en forma inadecuada (30)".

<sup>28</sup> Patton Glade. W. Op. Cit., p.104.

<sup>29</sup> Ibidem., p. 141.

<sup>30</sup> Ibidem., p. 190.

### 2.3.5. Reforma Agraria.

En este periodo y en particular durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, el Estado efectuó el mayor reparto de tierras a campesinos, ya que la relativa inestabilidad y la lentitud ofrecida por el cambio político no daban el ambiente propicio para su ejecución.

Cárdenas retoma las banderas agrarias para promover mayor apoyo al Gobierno, como medida política constante y lo demuestra el reparto de tierras que logró durante su sexenio.

Es muy clara la intención y la tendencia ideológica del régimen cuando : "además del ejido -decía- la Constitución protege la pequeña propiedad agrícola en explotación, son dos regímenes distintos entre sí que corresponden a principios diferentes y respecto de los cuales el Estado tiene en diverso grado obligaciones de naturaleza tutelar (21)".

Constitucionalmente en el artículo 27 se establece que : "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Se nos permite apreciar con transparencia el verdadero y genuino carácter del proyecto económico del Estado mexicano, ya que el Estado comienza a erigirse como eje rector de las

<sup>21</sup> Córdoba, Arnaldo. *La Política de Masas del Cardenismo*.  
p.100.

principales áreas de la economía y además es el promotor de la materialización de reclamos sociales en el campo; ya que esto no es fruto de algún capricho ideológico o de alguna teoría económica en boga.

La instrumentación de una política moderna a nivel nacional, daría solución a los problemas que conformarían el carácter interventor del Estado. Una frase lo ilustra con simpleza dadas las condiciones imperantes; "perdido el poder económico por parte del Estado se perdería asimismo el poder político, produciéndose el caos (⇒)".

#### 2.4. La Empresa Pública en México 1940-1952.

##### 2.4.1. Los Regímenes de Avila Camacho y Miguel Alemán.

Para el desarrollo de esta exposición es más práctico incluir en un mismo apartado el sexenio de Manuel Avila Camacho y el de Miguel Alemán, ya que es en ambos cuando particularmente se inicia y sostiene en la práctica social el papel activo del Estado el cual ofrece dirigir al país hacia la realización de un nuevo proyecto y tarea común: la industrialización de México.

Es necesario mencionar que las condiciones económicas políticas y sociales imperantes en el país, favorecían esa tendencia una vez que los regímenes posrevolucionarios (y en particular el de Cardenas), habían logrado establecer en el

⇒ Patton Glade, W. Op. Cit., p. 103.

interior condiciones que ya permitian proyectar mayores logros.

Como ejemplo tenemos que la pacificación del país permitió la movilización de mercancías (comercio), la Reforma Agraria al dotar de tierras a los campesinos permitía al Estado gozar de mayor apoyo social, que junto con el apoyo de los obreros contribuían a dar legitimidad a los actos de Gobierno. Por otro lado, existía ya un sistema político establecido y legitimado socialmente que favorecía la institucionalización de la lucha política, garantía de estabilidad nacional.

Es también quizá el momento en el que se inicia un proceso que gradualmente ira olvidando el sentido eminentemente social que da la Constitución heredada de 1910 a la vida del Estado y la sociedad de México.

La segunda guerra mundial, fue un fenómeno que favoreció el apresuramiento industrializador, ya que una gran cantidad de capitales internacionales no encontraban terreno fértil para sus inversiones en Europa y sí en el país. Las consecuencias más sobresalientes para México en esos momentos fueron; "1) Una mayor demanda extranjera y nacional con la eliminación de fuentes de producción competidoras, y 2) creación de capitales por medio de préstamos y venta de materiales estratégicos en grandes cantidades (3)".

Es propiamente la conjugación de factores internos y externos lo que favorece el proyecto industrializador, y como ejemplo tenemos (al interior), el pacto realizado entre capital y

3) Patton Glade. W. Op. Cit., p. 39

trabajo (durante el tiempo que duro la guerra mundial) en Mexico, el cual implicaba que los precios de los productos no se elevarian y el nivel de los salarios tampoco.

El pais ofrecia a los inversionistas nacionales y extranjeros mano de obra barata y apoyos gubernamentales al establecimiento de industrias, tales como apoyo financiero, asesoria tecnica y el desarrollo de condiciones favorables para el adecuado funcionamiento de sus empresas. Es asi como este "apoyo gubernamental al crecimiento (y diversificación) de la producción interna trajo como resultado un desarrollo sustancial del sector paraestatal, acelerado sobre todo a partir de 1945 (24)".

#### 2.4.2. La Industrialización de México.

El modelo económico establecido a partir de 1940, buscaba realizar para México su industrialización, esto es, pasar de ser un país con una economía agrícola a ser uno que poseyera las condiciones materiales de producción que no estuviera basada en el campo.

Esto constituiria una evolución (modernización) de la base económica del país y permitiria el establecimiento de una mayor diversificación de la producción nacional. Además provocaria, al mismo tiempo, el surgimiento de un nuevo tipo de sociedad, a la

<sup>24</sup> Cordera, Rolando. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, p. 81.

par que un moderno tipo de Estado ya consolidado y su actuación socialmente establecida. La industrialización del país como se verá, no surge de manera espontánea, tampoco es el producto de un capricho sexenal o de alguna moda internacional.

La industrialización en México "fue tanto resultante de las condiciones estructurales internas como producto de la evolución y la naturaleza del capitalismo a nivel mundial, y contribuyó, en síntesis, a una creciente subordinación a las grandes corporaciones que dominaban las relaciones internacionales de producción capitalista, que internamente se expresa en un subdesarrollo que tiende a reproducirse en el tiempo y en el espacio (29)". Válido es mencionar que sería muy útil recordar la similitud de este momento, objeto de estudio, y las condiciones imperantes en el país a partir de 1982.

Por otro lado, como medida que garantizaría la existencia y desarrollo de la industria establecida o que en lo futuro lo hiciera en el país, se aplica la política de sustitución de importaciones. Esta política "descansa en su origen en la satisfacción de la demanda interna de consumo, que en el pasado se abastecía en el mercado internacional, en forma tal que la estructura de dicha demanda determinaría en buena medida el tipo de sustitución de importaciones que era posible realizar, sobre todo en la etapa de fácil sustitución (30)". Esta política no tenía otro objeto que alentar la producción de mercancías y su

29 Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 158.

30 Ibídem., p. 72.

diversificación en el país, y como garantía se establecieron prohibiciones a cierto tipo de importaciones, además de la elevación de las tasas arancelarias, lo que constituía una fuente cautiva con altos rendimientos económicos.

Durante el periodo de gobierno de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán fue cuando "se dio mayor importancia en la política del Gobierno a la aplicación de un programa de fomento industrial bajo la égida del Estado con estímulo a la industria privada (7)". En este momento se inicia el proceso de industrialización de México, con una orientación de los esfuerzos nacionales para lograr -una vez obtenida la pacificación del país y la institucionalización de la vida política- la construcción de una nueva sociedad y economía nacional.

Los doce años de tiempo que están integrados implican entre otras cosas la necesidad gubernamental de modificar su actuar social "agresivo" -por llamarlo de alguna forma-, que no buscará realizar mayores obras expropiatorias o nacionalizadoras, como las ejecutadas durante el régimen de Cárdenas.

Si se deseaba atraer a la actividad privada al nuevo proyecto para que participara invirtiendo sus recursos, era necesario ofrecer garantías que hicieran atractiva la producción privada de bienes y servicios.

Quizá esta necesidad coyuntural fue lo que determinó la tendencia de ambas administraciones, proponiéndose estas lograr el desarrollo económico de México, primero, bajo el supuesto de

<sup>7</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p.40.

que este desembocaría inevitablemente en una evolución social, determinado por el mejoramiento de niveles de vida de la población en general.

#### 2.4.3. Empresa Pública e Industrialización.

En esta sección se pretende resaltar la importancia que tuvo el Estado en su papel de promotor y sostenedor del proyecto económico que establecía la necesidad de lograr industrializar al país, podemos adelantar que, las diversas ramas en las que participa el Estado están en función directa a la ausencia de una sociedad o de grupos socioeconómicos lo bastante sólidos para llevarlo a cabo, interviniendo en la consolidación de condiciones propicias para el desarrollo del país.

Dicha intervención ya se veía desde la década anterior, cuando el Estado toma para sí áreas de producción de bienes y servicios estratégicos en la vida económica del país; aunque apreciemos que cuantitativamente sus dimensiones son pequeñas debemos considerar que también la complejidad de la vida social y el grado de desarrollo económico del país también eran modestos.

El poder de la industria estatal radicaba en ese momento en el papel estratégico de unas pocas áreas como lo eran Petróleos Mexicanos, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera entre otras. Conviene resaltar además que, "el Estado reorienta el gasto público a las ramas de fomento industrial, se intensificó la construcción de obras de infraestructura para

adecuarlas a las nuevas condiciones de crecimiento (38)".

Debemos destacar que durante esos años el Estado creó 56 organismos o empresas en las que participaría; algunas de fomento a la industrialización como Altos Hornos de México, creada el 6 de julio de 1942, Ferrocarriles Nacionales de México creada el 11 de diciembre de 1948, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, creada el 8 de abril de 1952 y Diesel Nacional, creada el 12 de octubre de 1951. Esta son de las más sobresalientes en este campo aunque la última fue nacionalizada durante el sexenio de Cárdenas, es en esta fecha que pasa a ser del control gubernamental.

En materia social se creó: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el 19 de enero de 1943; el Hospital Infantil, el 31 de mayo de 1943, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas el 23 de marzo de 1944; el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el 30 de diciembre de 1946; el Instituto Nacional Indigenista, el 10 de noviembre de 1948; el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, el 28 de diciembre de 1949; Industrial de Abastos, el 4 de diciembre de 1951 y Maíz Industrializado en diciembre de 1951 entre otras.

Esta diversidad de funciones que adquiere el Estado son un elemento fundamental, ya que es precisamente su participación en esas áreas lo que permite el éxito del proyecto económico

38 Caso Lombardo, Andres. Op. Cit., p. 42.

Nota: Las fechas fueron tomadas de la obra de Mario Ramirez Rancaño, Op. Cit.

iniciado. Su función está orientada hacia sectores de producción no atractivos a los particulares, pero que socialmente son indispensables.

Es preciso mencionar que quienes más favorecidos resultaron fueron los dueños del capital, tanto nacional como extranjero. En sí mismo el proyecto industrializador se veía como un mecanismo que favorecería la consolidación de una burguesía nacional, y quien mejor lo hizo patente fue el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, quien dijo que "el Estado no quiere desempeñar el papel de empresario sino más bien, ayudar a la empresa privada para que se encargue de la transformación del país (77)".

El beneficio provocado por la industrialización fue "la expansión y consolidación de actividades ya existentes, en la década anterior y la creación de nuevas ramas industriales concentradas en la producción de bienes de consumo (78)". aunque al presentarse la expansión del aparato productivo privado se tuvieron que ampliar a su vez, los campos de acción del aparato público como una necesidad coyuntural.

"La extensión del sector público y particularmente del sector parastatal fortalecía la base material de la economía con el desarrollo de la industria básica (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica), y permitió la acumulación en el sector privado de un capital generado por las

77 Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 93-94.

78 Ibidem., p. 92.

empresas del Estado (41)".

Un ejemplo claro es que "durante el gobierno alemanista el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente. La administración pública por tanto se enfila fundamentalmente a la creación de infraestructura para el desarrollo capitalista (42)". Fue así como se dio un auge estatal a la inversión en comunicaciones y transportes, lo cual fortalecía el papel interventor del Estado para fomentar la actividad industrial en el país.

#### 2.4.4. Regulación a la Empresa Pública.

Un acontecimiento importante en lo referente a las empresas estatales de esa época es que hasta antes de 1947 no existía una reglamentación a nivel general de estos organismos, ya que su régimen de gobierno estaba fuera del control de la administración pública federal, "la vigilancia y control administrativo de las múltiples entidades públicas autónomas y empresas mixtas estaban estipulados más o menos en casos específicos por las reglas contenidas en la Ley Orgánica que daba vida a cada empresa (43)".

Conviene resaltar que es por eso que en diciembre de 1947 surge la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y

<sup>41</sup> Ibidem., p. 164.

<sup>42</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 550-551.

<sup>43</sup> Patton Glade, W. Op. Cit., p. 51.

Empresas de Participación Estatal que disponía: "el establecimiento de una Comisión de Vigilancia General, oficina más bien destinada a asegurar el funcionamiento administrativo que a ocuparse de la fijación de normas o actuar como junta coordinadora (\*\*)".

Es de esta forma como el Estado mismo al ver que se empiezan a incrementar sus funciones participativas en la vida económica de México, vía las empresas gubernamentales, establece, como recursos para su control, mecanismos como esta ley, la cual aparece como una necesidad de su gran actividad económica.

#### 2.5. La Empresa Pública en México 1952-1958.

La industrialización del país iniciada en los cuarenta debía no sólo continuar, sino ir consolidando áreas industriales establecidas. Esta es la característica del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, en el que "se incrementó la inversión pública en el sector directamente productivo, sobre todo el energético, a la vez que la mayor parte de ella fue realizada por los organismos y empresas del Estado (\*\*)".

\*\* Ibidem., p. 52.

\*\* Tamayo, Jorge. 'El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales'. En: Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, p. 85.

### 2.5.1. El Estado y la Industrialización.

El Gobierno formulo un Programa Nacional de Inversiones, que abarco de 1953 a 1958 y que: "entre sus principales objetivos se observan alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía; incrementar el crecimiento de la producción; obtener cierta estabilidad de precios y canalizar recursos financieros hacia los que más lo requerian. Se buscaba, más que realizar grandes inversiones en materia industrial consolidar las ya existentes, siguiendo un criterio selectivo y de integracion; esto explica que hubiera una concentración en el fomento industrial (\*\*)".

Debido a los problemas financieros del país y para que el poder público obrara en consecuencia hacia la consolidación industrial, en 1954 el Ejecutivo señalaba que: "será preciso estrechar la coordinación de las inversiones públicas y privadas, dando a estas últimas los estímulos a que sean legítimamente acreedoras. No se puede poner en tela de duda que, en nuestro régimen político-económico, la inversión pública posee un carácter meramente complementario de la privada. Mas dentro de los límites que la prudencia aconseje debe el Estado procurar un aumento sustancial de sus inversiones cuando se afronten graves riesgos de estancamiento o depresión en la actividad económica (\*\*)"

\*\* México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6 p. 116.

\*\* México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 18".

El objetivo a perseguir es el no gastar inútilmente esfuerzos para el logro de este proyecto, es indispensable, por lo tanto, la complementación de los motores de avance (el Estado y la iniciativa privada).

El papel de la participación gubernamental es concebido como un factor agregado socialmente y orientado a estimular la creación, fortalecimiento o ampliación de la producción privada, es obvia esa labor de apoyo estatal a la ampliación del ámbito de participación particular en el proceso productivo, lo cual muestra que ellos (los empresarios), son ampliamente beneficiados y que lejos de afectarles en sus intereses la acción interventora del Estado les favorece.

Debido al aspecto coordinado que se da en este sexenio a la inversión (fuera nacional o extranjera) vemos como el afán de lograrlo lleva al Ejecutivo a disponer que la Comisión de Inversiones estuviera "bajo la dirección personal del Poder Ejecutivo, de buscar mejor coordinación entre las inversiones públicas para ordenarlas teniendo en cuenta un criterio jerárquico, que se funde en la atención preferente de las necesidades sociales de mayor urgencia y en realizar las inversiones de mas inmediata y mayor productividad (\*\*)".

Mediante un proceso gradual se aprecia la diversificación o ampliación de industrias, por ejemplo: "a partir de 1955 una clara tendencia a la diversificación, al surgir o desarrollarse

\*\* Diario Oficial, 29-10-54. Citado En: México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 5, Vol. 5, p. 22.

nuevas ramas orientadas a la producción de artículos refinados, que requieren tecnologías complejas y altos montos de capital mas propios de una economía desarrollada que de una sumida en el atraso (\*\*)", la industria automotriz y de accesorios electricos.

#### 2.5.2. Empresa Pública e Industrialización.

Tal desarrollo en la planta industrial implicaba el cumplimiento o satisfacción de nuevas necesidades que eran inherentes a este proceso, lo que obligo al Estado a construir más carreteras, apoyar la remodelación, construcción o ampliación de los puertos marítimos, que serian instrumento útil para crear junto con el mejoramiento y construcción de carreteras un sistema de vias de comunicación que permitiera la eficiente comercialización de nuestros productos. lo anterior, como consecuencia de la falta de interés del capital privado para participar en estas áreas, ya fuera por su alto grado de inversión requerida o la lenta obtención de utilidades. Como ejemplo esta la creación de la empresa gubernamental Ferrocarril de Chihuahua al Pacifico, S.A., creado el 11 de diciembre de 1953.

Uno de los aspectos mas sobresalientes, es que el Estado mexicano ha tenido que ser la punta de lanza para iniciar áreas que aunque no pueden ser explotadas ampliamente en México, son

\*\* Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 159.

importantes en países más desarrollados; si nuestra desventaja es el atraso tecnológico, no olvidemos la enorme cantidad de recursos naturales que posee el territorio nacional, y que aquí existen las materias primas que se requieren.

Un ejemplo de lo anterior es la creación de la Comisión Nacional de Energía Nuclear, el 19 de diciembre de 1955, y el Consejo Superior de Recursos Naturales no Renovables, creado el día 30 del mismo mes y año.

El Estado debía promover la explotación de los recursos que poseía el país, para lograr mediante esto impulsar el desarrollo económico y social; pero también es su obligación la constante atención para que la explotación sea racional.

Otro acontecimiento que dejó ver el papel protector del Estado, lo muestra la promulgación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias el 4 de enero de 1955, en la cual se nota el interés gubernamental por promover la inversión de una forma más coordinada.

La inversión privada y pública eran elemento fundamental, en particular la concepción que se nos muestra es que la primera, no solo era necesaria, sino que el Estado sugería su aplicación a ciertas áreas que consideraba importantes, induciendo a los inversionistas a participar ofreciéndoles estímulos económicos, fiscales y el apoyo con la creación de infraestructura.

En lo referente a los logros obtenidos por esta ley, informo al Ejecutivo el 1 de septiembre de 1956: " 36 empresas productoras de equipos y artículos eléctricos, herramientas,

productos alimenticios, productos quimicos, vidrio y papel, con capital inicial de 49 millones de pesos, proporcionarán trabajo desde luego a mil seiscientos obreros (200)".

Es importante mencionar que a raíz de que el Estado promovió el proyecto económico industrializador, el Gobierno en ciertos momentos de crisis debía acudir y participar para reactivar las pequeñas y medianas empresas, que eran consideradas relevantes para el país. Un instrumento gubernamental de garantía a los inversionistas de la pequeña y mediana industria lo constituyó, la creación del Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria durante este sexenio.

### 2.5.3. Industrialización e Impacto Social.

Por otro lado, la industrialización produjo en el aspecto social, uno de los fenómenos característico inherentes a este proceso, la concentración urbana en las zonas industriales y que como resultado obligaba al Estado a extender la cobertura de servicios para procurar condiciones de vida que fueran acordes con la evolución económica del país.

Como instrumentos del Estado que tenían esa misión están los aportes realizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de salud y vivienda, la creación del Instituto Nacional de la Vivienda creado el 31 de diciembre de 1945; la atención que

<sup>200</sup> México a Través de los Informes presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 43-44.

se dio a la niñez por medio del Instituto Nacional de Bienestar a la Infancia; y en materia de transporte se creó el Sistema de Transportes Electricos del Distrito Federal el 30 de diciembre de 1955.

Precisamente este crecimiento urbano fue una consecuencia del proceso industrializador. al descuidarse el agro mexicano (no obstante los esfuerzos gubernamentales), esto se tradujo en una carencia constante de los medios básicos de subsistencia que traía como consecuencia el que los campesinos se vieran obligados a emigrar a las ciudades y transformarse en obreros.

Es así que "durante el sexenio no se pudieron evitar los efectos negativos de la industrialización que no lograba distribuir los beneficios de manera equitativa, un desarrollo agrícola que, si bien había aumentado sus rendimientos en un veinte por ciento, no lograba aliviar las necesidades alimenticias de la población. El costo del nivel de vida se elevó por la disminución del poder adquisitivo de la moneda y el país experimentó serios desequilibrios estructurales que produjeron una inestabilidad social manifiesta en los conflictos sindicales de los electricistas, cinematografistas, ferrocarrileros y del magisterio (\*)".

Las considerables aglomeraciones humanas en los centros urbanos, traían implícitamente un cambio en la forma de comportamiento, costumbres y, en general de la manera de vivir.

(\*) Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México, p. 239.

es por esto quizá que "al modificarse los valores e ideas de más tradición en los individuos, el proceso modernizador estaba siendo un éxito (22)".

En materia agraria durante este sexenio, las necesidades sociales se orientaban (como herencia al actuar económico del Estado) hacia el otorgamiento de créditos e insumos que permitieran elevar el nivel de producción agrícola, aunque no fue lo requerido socialmente. Se continuó con el reparto agrario de tierras, pero de ninguna manera comparable con lo alcanzado por Lázaro Cárdenas.

## 2.6. La Empresa pública en México 1958-1964.

### 2.6.1. El Régimen de Adolfo López Mateos.

Durante su sexenio fue una constante, el que "el Estado, seguía convertido en uno de los agentes sociales del desarrollo, y participando activamente en la alianza hegemónica (23)".

Algo que caracteriza su periodo es que recibió un país con un descontento de los sectores populares, debido a que el apoyo estatal (de los tres gobiernos anteriores), ya fuera por medio de empresas públicas, estímulos fiscales, apoyo financiero o la construcción de obras de infraestructura para fortalecer el

<sup>22</sup> Ver para mayor referencia Huntintong, P.S. El Orden Político en las Sociedades en Cambio.

<sup>23</sup> Ramirez Rancaño, Mario. Op. Cit., p. 225.

proyecto económico basado en la industrialización provocó en cierta medida el descuido de áreas que contribuían con su esfuerzo al logro de este objetivo, particularmente el agro y los sectores obreros.

El énfasis seguía puesto en la industrialización de México, en detrimento de otras áreas como el sector agropecuario en el cual "durante todo el sexenio la participación agropecuaria de la inversión pública federal fue menor que en la pasada administración pasando de 13.8 por ciento en 1953-1958 a 9.0 por ciento en 1959-1961 y 10.2 por ciento en los años de 1959-1964 (24)".

Un acontecimiento exterior que por sus características afectó nuestro país fue la Revolución de Cuba, que contó en nuestro país con un amplio apoyo popular y en cierta forma también por parte del Gobierno, lo cual provocó, a su vez, la aparición de grupos que comulgaban con los principios socialistas triunfantes en ese país, ello por sus alcances y dadas las características propias del régimen, despertó temor y desconfianza, porque podía poner en riesgo la estabilidad política que había permitido la evolución económica de México.

Lo anterior obedeció a que surgieron nuevos grupos de participación política que fundamentalmente atentaban contra la hegemonía política, al enfrentar a las organizaciones corporativas oficiales y como ejemplo de ello tenemos que nace "

**" México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6, p. 128.**

en 1963 la Central Campesina Independiente que representa a cerca de 500,000 campesinos (20)", y que enfrentaba al aparato político dominante.

La aparición de tensiones provoca una reacción de la burguesía nacional y extranjera, de los grupos políticos y burocráticos, así como de los latifundistas, a la posición socialista de la administración, -además de la fuerza que comenzaban a adquirir estos grupos opositores-, obligaban al Estado a pronunciarse contra éstos.

Una acción concreta de los grupos económicamente poderosos fue, la que provocó reacciones del Estado, en la que, muchos hombres de negocios de México, enervados por el estancamiento de la economía y por las aperturas del Gobierno hacia la "izquierda", decidieron interpretar las acciones de López Mateos como un ataque en contra, no del sector comercial extranjero, sino contra el sector comercial en general, por lo que la fuga de fondos se aceleró en 1960-1961.

El descontento no solo era en sectores integrados en comunidades urbanas, también en el agro mexicano lo había, ya que la falta de apoyo era más patente, al no verse beneficiados en sus ingresos, en la elevación y mejoramiento de los niveles de vida, debido fundamentalmente a que en conjunto los diversos aspectos de la vida social de nuestro país fueron sometidos a la consecución del proyecto industrializador. Para tal efecto, la mano de obra empleada no recibía un salario acorde con la

<sup>20</sup> Ramírez Rancaño, Mario. Op. Cit., p. 105.

satisfacción de sus necesidades primarias; el crecimiento de las zonas urbanas -con su implícita y particular problemática-, y los escasos recursos gubernamentales no permitían alcanzar ese objetivo.

Por otro lado, el Estado buscó la reconciliación con los grupos económicos, políticos y burocráticos descontentos, por lo que en ese momento se manifiesta como un ferviente promotor de la actividad productiva particular, empleando para ello mayores estímulos a la inversión interna y externa.

El caso particular del Estado mexicano y nuestro característico proceso de desarrollo, trae aparejadas una serie de incongruencias, como la inequitativa distribución del ingreso, el no armónico desarrollo económico de las actividades productivas y por lo tanto, el subdesarrollo en muchas regiones, que ante la falta de una respuesta estructural que permitiera su anulación gradual debilitó el consenso social y por lo tanto la legitimidad del Estado.

#### 2.6.2. La Empresa Pública.

Desde 1940 comenzó el proyecto industrializador en México, el cual fue continuado por López Mateos siendo claro que la "dinámica del proyecto de desarrollo orientado hacia adentro permite que nuevos grupos y clases sociales se vayan conformando

gradualmente (66)".

Debemos acotar que la industrialización en México hizo surgir al mismo tiempo una transformación en la composición misma de la sociedad y por lo tanto, la aparición de nuevas responsabilidades para el Estado, ya que la creciente emigración de campesinos a las ciudades y su transformación en obreros, obligaba al aparato público a extender el beneficio de los servicios sociales necesarios (salud, educación, vivienda y alimentación), que fueron atendidos por organismos del Estado que no buscando la obtención de la ganancia atendieron esos requerimientos sociales.

Estudiosos del tema plantean que "el desarrollo industrial propiamente dicho toma cuerpo en México a partir de los años cincuenta y más estrictamente durante el periodo del desarrollo estabilizador (desde 1958). Para estos años el sistema nacional de relaciones sociales se había ya difundido, manifestándose en lo político la consolidación del carácter corporativo del Estado y en lo económico, entre otros, en una distribución de la riqueza y del ingreso altamente favorable a la minoría propietaria de los medios de producción (67)".

Quizá debido al crecimiento en el número y por lo tanto de las funciones socio-económicas del aparato público, basado en sus empresas y organismos y con la finalidad de hacerlo más eficiente

66 Ramirez Rancaño, Mario. Op. Cit., p. 156.

67 Cordera, Rolando. Op. Cit., 161.

proponia inicialmente Lopez Mateos: "al planear las labores administrativas, tomaremos en cuenta la orientacion, la vigilancia y el control de los recursos que la nacion invierta o ha invertido. Analizaremos las empresas donde el Estado es agente o participe principal, para considerar cuidadosamente lo que haya logrado bien y enmendar lo que no se haya logrado asi. La Administracion Publica, sosteniendo las finalidades especificas de la inversion estatal, cumplira sus funciones esenciales de coordinacion, suplencia y estimulo a los particulares (\*)".

Tenemos tambien que: "una forma de estimular el crecimiento en forma sostenida consistio en fortalecer la accion estatal mediante la creacion de organos y empresas, con la cuales se amplio el programa de infraestructura, concretamente bancos, colocando grandes sumas en el sistema ferrocarrilero para solucionar en gran parte el creciente problema del trafico y el consiguiente deterioro de las instituciones ferroviarias. Ademàs se ampliaron las instalaciones de energia eléctrica en el pais, hasta extender tales labores a las zonas rurales y elevar la capacidad instalada en alrededor del 80% durante el sexenio: y mediante PEMEX se propuso un proceso de expansion, al grado en

\* México a Través de los Informes Presidenciales : La Administración Pública. T. 5, Vol. 5, p. 95. Con referencia al mayor control del aparato publica recordemos que fue creada la Secretaria del Patrimonio Nacional, la Secretaria de la Presidencia y la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado.

que se acrecentó la capacidad de refinamiento de petróleo en un 50% (27)".

Durante este sexenio se presentó un crecimiento importante en el número de organismos gubernamentales, ya que se crearon cerca de 45 en los cuales encontramos brazos ejecutores del Estado en las más distintas esferas de la vida económica de la sociedad.

Tenemos que la necesidad de intensificar la construcción de caminos, llevó al Estado a crear el organismo Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos el 27 de junio de 1963, ya que debido a la evolución económica producida, el intercambio comercial se intensificó y aquellos eran indispensables, tanto para hacer más eficiente su transportación como para hacer al mismo tiempo atractiva la inversión.

Era necesario también elevar los niveles de educación de la sociedad y como el Estado por mandato constitucional es el encargado de impartirla, como una necesidad aparece la creación de la Comisión de Texto Gratuito el 12 de febrero de 1959, para expandir y adecuar la educación pública en nuestro país con un carácter laico.

Se crearon entre otras Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, S.A.), el 25 de abril de 1961 y la Rehidratadora de Leche CONASUPO el 8 de mayo de 1961, la que tenía como finalidad proporcionar a los sectores más débiles económicamente hablando, medios de subsistencia a precios más

27 Ramirez Rancaño Mario. Op. Cit., p. 137.

baratos, cumpliendo así el Estado con una función elemental de atención a las necesidades sociales.

La creación del organismo Minerales de Monclova, S.A., el 23 de agosto de 1960, la Comisión de Fomento Minero el 5 de febrero de 1961 y la creación de la Siderurgica Nacional el día 15 del mismo mes y año, nos presentan la importancia que tenía para el país continuar apoyando la explotación de los recursos minerales, donde la finalidad era seguir sosteniendo el proceso industrializador mediante la creación de estos organismos el Estado proporcionaba a la industria materia prima a bajo costo.

Las empresas gubernamentales seguían constituyendo el punto fundamental en donde descansaba el apoyo práctico del Gobierno a la industrialización. El más importante acontecimiento en materia de esto lo constituyó la nacionalización de la industria eléctrica.

### 2.6.3. Nacionalización de la Industria Eléctrica.

La expansión en el control estatal de áreas importantes para la vida del país iniciada desde la década de los treinta, fue lográndose de manera gradual, sólo llegándose a imponer el poder público cuando fue desafiado por grupos que detentaban la propiedad de sectores fundamentales para el progreso del país.

Este proceso no había concluido, no obstante el haberse iniciado la actividad estatal en este renglón desde hacía más de treinta años con la creación de la Comisión Federal de

Electricidad. Sabemos que existían en el país pequeñas empresas de capital privado que se dedicaban a la producción, transmisión y distribución de energía eléctrica, coexistiendo con pequeñas plantas que eran propiedad del Gobierno.

Durante el periodo se considero indispensable conseguir el control absoluto de actividades económicas necesarias que aun no estaban en poder del Estado y en las que ya participaba de una manera importante, en el caso de la mexicanización de la industria eléctrica al crear el Gobierno Federal el 18 de agosto de 1963 la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., que en ese momento garantizaba la total rectoría del Estado.

Este incremento o expansión del aparato público es consecuencia de la apatía del inversionista nacional y extranjero para hacer más efectivo y socialmente justo el proceso; en ese entonces se decía que : "en realidad casi todos los críticos del actual panorama mexicano han visto la necesidad de ejercer una mejor selección de las industrias establecidas, auxiliadas o alentadas por el Gobierno (\*\*)".

#### 2.6.4. El Estado y su Intervención.

Desde esa época se cuestionaba la cada vez mayor actividad del Estado en la vida económica de la sociedad. pero, lo que no se reconoce es que los criterios guías del quehacer público difieren totalmente del criterio individual. El Estado se había

\*\* Patton Glade, W. Op. Cit., p. 43.

obligado a expandir su campo de acción no como una decisión irresponsable, sino como un elemento de equilibrio y sostén que debía proteger áreas económicamente importantes, el empleo o simplemente el bienestar social; como ejemplo tenemos la creación de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, CONASUPO, el Comité Nacional de Lucha Contra la Tuberculosis creado el día 10 de julio de 1959.

Tal expansión nos muestra con marcada nitidez que no existía en la sociedad civil pudiente la voluntad de participar en la economía de una manera integral, sólo se reservan su derecho para estar presentes en actividades donde se apreciaba ya la obtención de la ganancia; podemos decir entonces que el proceso industrializador fue ideado por el Estado, fomentado por él con un sentido original de beneficio colectivo íntegro, pero su ejecución no fue así, quienes se beneficiaron fueron aquellos que vieron en éste una forma de hacer o incrementar su riqueza y no el bien de la nación.

La gran cantidad de recursos empleados a que obligó la industrialización del país había provocado un desequilibrio en lo referente al proceso de desarrollo social, entendido este como el mejoramiento de los niveles de vida de la mayoría de la población y la falta de una respuesta adecuada fue lo que propició la presencia de movimientos de protesta contra este tipo de política, de trabajadores ferrocarrileros, médicos, estudiantes, telegrafistas y electricistas.

Lo anterior no significa que la política empleada haya sido

un total fracaso, lo que si se puede establecer, es que desde ese entonces ya se podía percibir cual era el costo social de un supuesto desarrollo, que fue amplio y devino (una de sus principales expresiones) en la concentración de la riqueza.

## 2.7. La Empresa Pública en México 1964-1970.

### 2.7.1. El Régimen de Gustavo Díaz Ordaz.

Fundamental es mencionar que durante este sexenio se continúa atendiendo la industrialización del país, pero con una actitud peculiar se buscó lograr la consolidación de la industria básica, lo cual ofrecería una plataforma sólida de sustentación para el desarrollo de otras actividades que podríamos clasificar como secundarias, como lo sería la producción de bienes de consumo no indispensables o artículos y aparatos de uso electrodomésticos.

Por otro lado, el "fomento a la actividad industrial se realizó a través de una política impositiva en extremo favorable, protección arancelaria y facilidades de crédito; la inversión pública se orientaría a suministrar energéticos, transporte, ampliar el sistema de comunicaciones y otros servicios públicos (\*)."

El Estado como agente social a quien el proyecto situó

\* México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6. p. 145.

(producto de la situación imperante) en un papel indispensable se vió obligado a continuar con la instrumentación de una política económica que en términos macrosociales no favorecía a toda la población, lo que ya era por demás claro, por lo que el régimen plantea "descentralizar y difundir la industria, de manera que sus beneficios lejos de concentrarse se extiendan a lo largo y a lo ancho del territorio nacional (42)".

### 2.7.2. Consecuencias de la Industrialización.

El modelo de desarrollo económico establecido había requerido en el aspecto político de un clima de estabilidad y tranquilidad política, que se sustentaba básicamente en la organización corporativa de los distintos instrumentos de política oficial que eran considerados por su importancia los representantes de los distintos sectores sociales.

Tal aparato de representación política institucional de los sectores (obreros, campesinos y la población en general organizada) establecido, cumplía con una función de control en la participación, en las demandas de los mismos y contención de las acciones que pudieran alterar el estado de cosas, que había sido fuente de tranquilidad a los inversionistas nacionales y extranjeros.

Lo anterior nos permite comprender como este mecanismo de

**42 México a Través de los Informes presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 315.**

control sobre la población permita -cuando así se requiere- realizar movilizaciones políticas conforme a las necesidades del momento, lo cual transpolado al fenómeno de las elecciones dadas estas peculiaridades es como el Estado hace sentir su grado de legitimidad social.

La forma de organización del aparato de control político creado en la década de los treinta, comenzaba a resentir los efectos de una forma de acción estatal política, que en el discurso mencionaba la expansión de la justicia y el constante ejercicio de la democracia en todos los órdenes de la vida nacional, pero que al cotejarse con la realidad se mostraba la injusta desigualdad existente y una ausencia en la práctica de la actividad democrática de la sociedad.

Como ejemplo tenemos que: "sobre la base de control político de los campesinos (centrales oficiales y caciquismo) y la expropiación extrema de los mismos, se procuraban productos básicos del campo para el consumo de las zonas urbanas a precios bajos y estables, que entre otros mecanismos, fueron determinados por la fijación de los precios de garantía (\*), en referencia a las zonas urbanas: "se prestó mayor atención al beneficio social para mantener el status político de paz laboral. Sin embargo, los efectos negativos del acelerado crecimiento industrial y el desarrollo desigual de la agricultura que se manifestaron en la rápida expansión urbana y la pauperización del

\* Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 302.

campesino, hicieran crisis otra vez (").

Es preciso recordar que la lucha armada de principios de siglo, que fue sostenida y ganada con base en la acción de los grupos más desfavorecidos y que en ella vieron la esperanza de solución a sus problemas, a más de cuatro décadas seguían subsistiendo en una sociedad que no había sido capaz de encontrar una solución real a su situación.

Todo el descontento que existía era consecuencia de un "esquema político que sirve se sosten al modelo de desarrollo vigente y se caracteriza fundamentalmente porque los grupos conductores del Estado han articulado en las posiciones dominantes a los agentes impulsores del desarrollo: el mismo aparato estatal, los sectores empresariales modernos de origen nacional y las empresas monopolistas internacionales, son quienes en conjunto conforman una alianza hegemónica (\*\*).

La clase social económicamente pudiente poco a poco fue haciéndose de espacios de poder, y por lo tanto de influencia, que debido a su fuerza y a la debilidad de las organizaciones que representaban a la población, llegó a un límite donde el descontento social, socavaba la legitimidad del régimen y provocaba al mismo tiempo una ausencia de credibilidad a la lucha, mediante las organizaciones socialmente establecidas para ello.

\*\* México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T. S, Vol. 5, p. 140.

\*\* Ramírez Rancaño, Mario. Op. Cit., p. 169.

La opinión de Omar Guerrero es muy clara en ese sentido cuando establece que el: "sexenio del presidente Díaz Ordaz (no puede tratarse) sin que se pueda dejar de mencionar el año de 1968 y con el, el movimiento estudiantil que vino a probar que las instituciones revolucionarias habían estado conviviendo con otras, las capitalistas, que desde algunos ángulos eran incompatibles. Ello motivo que al sexenio siguiente la apertura democrática orientara hacia un régimen popular y populista que

intentó regresar nuevamente al camino trazado por la Revolución (\*\*)".

El proceso industrializador amplía la esfera de los particulares en el proceso productivo al ofrecerles la política de sustitución de importaciones nuevos campos para su explotación, lo cual va provocando una especialización de los mismos, y consecuentemente su fortaleza política en la sociedad. La utilización de tecnología innovadora en nuestro país, trae aparejada la elevación de la productividad y por tanto un incremento sustancial en la tasa de ganancia de los empresarios, requiriendo al mismo tiempo la planta productiva de una mano de obra más especializada, lo cual provoca en un sentido inverso la disminución de la fuerza de trabajo empleada para la producción.

Ya que el desarrollo tecnológico provocado por la industrialización exige una mano de obra calificada, el Estado diseñó un programa tendiente a lograr esto basándose en los

\*\* Guerrero, Omar. Op.Cit., p. 559.

siguientes puntos: "a) la adopción de métodos pedagógicos a - aprender haciendo y enseñar aprendiendo - para enseñanza media; b) el esfuerzo por unificar la enseñanza media en sus dos niveles, con objetivos intermedios y terminales; c) la organización del servicio nacional de orientación vocacional, complementada por el adiestramiento rápido de mano de obra y la asignación de becas a alumnos de esos casos recursos para la continuación de sus estudios posprimarios y, d) la telesecundaria y la radio primaria (\*7)". Con referencia a estas medidas, podemos decir que para ese entonces era urgente una mayor preparación de los obreros debido a la evolución que habían presentado ciertas áreas producto de las innovaciones tecnológicas en nuestro país, que acentuaron en mayor medida nuestra dependencia económica. Por otro lado, el incremento de la producción y la aparición de nuevos artículos de consumo social requerían la integración a la dinámica económica imperante de los mercados, hasta entonces no incluidos, como lo serían los sectores populares y campesinos, lo que hacía necesario el establecimiento de políticas que permitieran su accesibilidad.

En lo referente a la tensión social, se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, debido principalmente a que la complejidad que iba adquiriendo la vida social urbana provocaba como efecto de los bajos niveles de vida la falta de atención a los niños; por otro lado, la creciente problemática en el

\*7 México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6. p. 151.

Distrito Federal, consecuencia de la urbanización ocasionada por la inmigración de campesinos, obligo a crear un sistema de transporte que diera solución a la problemática en el mismo, por lo que el Gobierno crea el Sistema de Transporte Colectivo Metro el día 19 de abril de 1967.

Finalmente podemos establecer que en el terreno de lo social, el proyecto industrializador, al afectar en su desarrollo los índices de población campesina y urbana provocó un grave trastorno en la composición y desarrollo social mismo de los individuos, estableciendo para ellos anhelos y esperanzas de obtener satisfactores que aunque si existían no habían logrado disfrutar, producto del desigual desarrollo de los distintos sectores de la sociedad.

### 2.7.3. Las Empresas Públicas.

El Estado y su administración desde 1966 propusieron a la sociedad, en su papel de rector de la economía y guardián del bienestar social, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, el cual se ejecutaría por una Comisión Intersecretarial que señalaba los siguientes objetivos: "1.- alcanzar un crecimiento económico por lo menos del 6% en promedio anual; 2.- otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno; 3.- impulsar la industrialización y mejorar eficacia productiva de la industria; 4.- atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales

como entre distintas ramas de la actividad; 5.- distribuir con mayor equidad el ingreso nacional; 6.- mejorar la educacion, la vivienda, las condiciones sanitarias asistenciales, la seguridad y en general el bienestar social; 7.-fomentar el ahorro interno; 8.- mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias (\*\*).

Para lograr esto "el gobierno continuara participando en la vida economica del pais a través de organismos descentralizados y empresas de participacion estatal, en la medida de sus facultades y siempre que sea necesario, pero sin hacer de ello una función predominante que desaliente los insustituibles y provechosas actividades de la iniciativa privada (\*\*)".

La participacion del Estado en la vida economica de la sociedad es concebida como complementaria a la privada, lo que plantea y reafirma el sentido democratico del sistema capitalista mexicano.

En 1965 se realizaron reformas a la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participacion Estatal: "con el objeto de vigilar y supervisar la operacion de dichos organismos y empresas, cuidando del mejor aprovechamiento de los fondos, bienes y recursos, que el Gobierno Federal ha aportado, para que satisfagan las

\*\* México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 322.

\*\* *Ibidem*, p. 311.

finalidades de su creación con eficiencia y economía (79)".

Esto es consecuencia de la estrategia económica que buscaba mejorar la integración de las acciones del conjunto de empresas públicas tendientes a realizar este objetivo. por ejemplo, tenemos la integración de la producción de fertilizantes en el organismo Guanos y Fertilizantes.

Es cierto que el Estado impuso una estrategia encaminada a corregir o por lo menos disminuir los efectos desfavorables del progreso industrial, como era la concentración del ingreso, por lo que se decretó el congelamiento de precios de los artículos básicos de consumo producidos por el Estado, (electricidad, acero y fertilizantes), y por otro lado, la disminución del costo de la vida mediante el subsidio dado a la producción de alimentos que tenía una repercusión en el costo de los mismos. lo que permite apreciar que socialmente se distribuía el gasto, pero esto no afectaba en nada la tasa de ganancia del capital.

"El empresario privado nacional y extranjero (por su parte) perseguía la rápida obtención de utilidades y la manera más sencilla de lograrlo era aumentando la infraestructura y los mercados centralizados. Este esquema de acumulación tuvo por consecuencia una creciente concentración regional y el sacrificio de la productividad (71)".

Con referencia a esto "en la sexta década la estrategia

<sup>79</sup> Ibidem., p. 316.

<sup>71</sup> México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6, p. 153.

busco profundizar el desarrollo industrial y aunque no se observo un gran crecimiento en el numero de empresas publicas, estas se consolidaron, ampliaron y penetraron en los campos en que ya venian operando (72)", por ejemplo, tenemos la integraci3n de fertilizantes en la empresa Guanos y Fertilizantes de Mexico quien "a partir de 1965, amplio sus instalaciones en Minatitlan, Coatzacoalcos, Cuautitlan, Salamanca, creando unidades industriales en Torre3n, Guadalajara y Camargo (73)".

Para fomentarla inversi3n tambi3n se cre3 en la mineria el Fondo de Garantia y Fomento a la Pequeña y Mediana Mineria (1967), la creaci3n de la Siderurgica Lázaro Cárdenas las Truchas (SICARTSA) y el consorcio minero Benito Juárez Peña Colorada y como ejemplo de extensi3n la participaci3n en Avios de Acero en 1970 y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965). Esta Expansi3n de las actividades ejecutadas por el aparato publico nos permite percatarnos de la importancia que tenia esto para el Estado y el exito de su proyecto industrializador.

Al concluir el sexenio de Diaz Ordaz "la mayor parte de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participaci3n estatal correspondian a servicios publicos (alrededor del 40 por ciento) tales como transporte, comunicaciones y Transportes, seguridad social, promoci3n del desarrollo regional, fomento agropecuario, etc., y a la

<sup>72</sup> Franco Guerrero, Jesus, Diversos T3picos Sobre Empresa Publica, p. 22.

<sup>73</sup> M3xico a Trav3s de los Informes Presidenciales: La Administraci3n Publica, T. 5, Vol. 5, p. 337.

producción de materias primas y energéticos (46.7 por ciento), incluyendo petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes. Estas dos zonas de actividad que en conjunto significaban más del 80 por ciento de los recursos paraestatales obedecen claramente a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada (74)".

En este capítulo se ha presentado el entorno en el que surge y se desarrolla la empresa pública mexicana de 1917 a 1970. Etapa donde fueron creadas las bases para ejecutar la modernización del país proyectada desde 1917, o sea, el tránsito de una economía agrícola a otra industrial.

La industrialización (modernización) del país concebida y plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 como nacionalista, autónoma y coherente con los requerimientos nacionales, se fue apartando gradualmente de los principios y objetivos sociales de que la permeo la Revolución de 1910.

El desarrollo económico logrado bajo el esquema de economía mixta con rectoría del Estado y su participación directa en la producción de bienes y servicios para el consumo social mediante empresas públicas (donde fueron realizados los actos expropiatorios y nacionalizadores más trascendentales como los casos de la industria eléctrica, petrolera y los ferrocarriles; además de otras que tenían como tarea la prestación de servicios:

<sup>74</sup> México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6, p. 154.

la Loteria Nacional para la Asistencia Publica, Instituto Mexicano del Seguro Social y la Compañia Nacional de Subsistencias Populares ), lejos de fortalecer la independencia y soberania nacional, sumieron al pais en una mayor dependencia (cultural, economica, politica y tecnologica) del exterior.

Los beneficios alcanzados no favorecieron integralmente con equidad a todos los sectores economicos y sociales, como ejemplo está, el que se incrementaron las ganancias de empresarios e industriales (burguesia nacional y extranjera), lo que afectó negativamente los niveles de bienestar de obreros, campesinos y sectores populares. Esto provocó descontento que se hizo patente en varios momentos ( huelgas de médicos, telegrafistas, electricistas, etc. ), lo que culminó con la represion al movimiento estudiantil en 1968; ello determinó obligadamente la revision de las politicas y el modelo de desarrollo establecido. El proyecto economico industrializador en Mexico logro en terminos economicos exito, pero en terminos sociales, desigualdad.

**CAPITULO 3**  
**LA EMPRESA GUBERNAMENTAL EN MEXICO 1970-1982**

### 3.1. La Empresa Pública en México 1970-1976.

El proceso industrializador del país iniciado en 1940, había requerido para su implantación y desarrollo, la aparición de condiciones previas de estabilidad política y paz social, que fue lográndose a partir del sexenio cardenista. Fue necesaria la participación del Estado, el cual siendo testigo presencial de momentos de cambio y ante la ausencia de una capacidad social autónoma de organización, decide implantar un modelo de organización política de la sociedad, que le permitiera ir consolidando los avances que habían logrado la pacificación del país y la creación del Partido Nacional Revolucionario en el año de 1929. Este periodo de tres décadas implicó la necesaria orientación pasiva de la actividad de los grupos políticos opositores en el país; en cierta forma esta fue la clave del éxito económico que recibió el calificativo de milagro mexicano, el cual como característica relevante presentó un amplio costo social y, principalmente afectó a los sectores mayoritarios de la población.

#### 3.1.1. El Régimen de Luis Echeverría.

La estrategia industrializadora impulsada en México, forzo al Estado desde 1940 a apoyar la actividad empresarial, utilizando para ello una importante cantidad de recursos (tanto financieros como laborales), descuidando áreas sociales y

ocasionando con esto deterioro en los niveles de vida, por lo que el aparato público se propuso atacarlos, mediante la instrumentación de una política de respuesta por parte del Estado a la sociedad quien así lo demandaba.

La solución a esos requerimientos inmediatos, los cuales no podía rehuir el Estado dadas las décadas de abandono de atención a la sociedad, fue lo que contribuyó a una expansión del aparato público de producción basado en la aparición de empresas gubernamentales, que debían básicamente atender la prestación de bienes o servicios con una orientación social. Esa política social rescatada por Echeverría (llamada populismo) significó un intento por volver al proyecto de país planteado en la Constitución de 1917, "es en la política social (decía) donde los gobiernos surgidos de la Revolución ponen a prueba su legitimidad y eficacia. Las conquistas populares no se traducen a la realidad por el solo hecho de haber quedado plasmadas en la Carta Fundamental (1)".

El modelo de economía mixta propio de nuestro país, los grandes derechos de las personas al trabajo, a la educación, a gozar de un nivel de vida digno fueron una propuesta fundamental en el progreso del país. La orientación de la actividad pública

<sup>1</sup> México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 473. Con referencia a esto, Rolando Cordera nos dice que el populismo: "es una forma de dominación cuya especificidad reside en la actitud para satisfacer las necesidades inmediatas de amplios sectores populares, facilitando su manipulación y subordinación, pero también es cierto que tal estrategia es coyuntural y por lo tanto temporal, Op. Cit., p. 376".

basada en una apertura democrática y la política económica gubernamental con un sentido más social, busco lograr para el Estado un extenso proceso de recuperación de una amplia base de apoyo popular para fortalecer su posición, legitimarse socialmente y además, para lograr contener la marcada ofensiva empresarial que comenzaba a culpar al Estado de la situación imperante.

### 3.1.2. Programa de Acción.

Se busco una aplicacion más acorde con la filosofía política social que debe darse al gasto público en general; pero en particular al de inversión, el cual debía realizarse "procurando que las inversiones públicas, además de alentar la inversión privada y el crecimiento económico tengan efectos redistributivos (2)".

Para realizar de una mejor manera las actividades diversas del conjunto de las empresas públicas, se concibió que "las entidades paraestatales estarán en mejores condiciones de alcanzar sus fines si se integra la acción de las que operan en el mismo sector o en actividades económicas estrechamente relacionadas (3)". Las reformas promovidas a la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos

2 México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6, p. 162.

3 Ibidem., p. 234.

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicadas el 31 de diciembre de 1970, buscaron dar mayor coherencia, haciendo más racional la utilización del esfuerzo público.

Es sobresaliente la actitud del régimen porque en ese momento: "la administración al analizar la realidad económica mexicana y proyectarla a futuro, revisó las premisas de que partía la política respectiva y replanteó los objetivos perseguidos, bajo la concepción de que no basta el simple aumento cuantitativo de las magnitudes con que se mide la economía, sino que hace falta un conjunto de cambios sociales, culturales y organizativos, que hagan posible que los habitantes del país lleguen a utilizar y servirse del aparato productivo para mejorar real y directamente sus condiciones de vida (\*)". Así, tenemos la expansión en cuanto a las dimensiones y áreas donde participaba el Estado, que ampliando la cobertura social de los mismos llegó a regiones antes desatendidas como las rurales. La expansión del aparato público de actividad económico-social en México, hacia necesaria: "una reforma a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Con ello se pretendió agrupar y dar forma a las instituciones, así como planear y coordinar sus actividades a través de comisiones sectoriales, orientadas a lograr el fortalecimiento de la capacidad productiva del sector paraestatal: Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Industrial; Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Nacional de

\* Ibidem., p. 157.

Energéticos (°)".

El objetivo fundamental de estas reformas a la Ley, fue crear un sistema coordinado que fortaleciera la participación pública en la producción de bienes y servicios, como una medida socialmente necesaria, para tratar de resarcir mediante esto las desigualdades y rezagos provocados por tres décadas de orientación hacia el proyecto industrializador.

### 3.1.3. Intervención Económica del Estado y Empresa Pública.

La aparición, fortalecimiento y expansión de las empresas públicas en nuestro país, corresponde a un patrón particular de organización y funcionamiento de esta sociedad, aunque la intervención estatal ha sido constante durante el periodo que cubre éste análisis, no podemos decir que tal fenómeno posea un carácter inherente exclusivo de México. "La intervención estatal en la economía capitalista en un proceso contradictorio y con límites precisos, aunque en última instancia sea funcional a la reproducción del sistema y una necesidad estructural del mismo (°)". particularmente para el capitalismo mexicano el cual fue creado, fomentado y sostenido por el Estado. Esta aseveración es válida en cuanto a la utilidad funcional de la actividad de las empresas públicas para el sistema, el régimen de propiedad y

\* Flores Caballero, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*, p. 268-269.

\* Cordera, Rolando. *Op. Cit.*, p. 582.

producción público y particular son opuestos, pero no olvidemos que en el origen mismo de nuestra forma de vida económica, política y social surgió la adecuación de teorías económico-políticas antagonicas que tomaron una aplicación particular a nuestra realidad.

Para el periodo comprendido de 1970-1976, entre los sectores más conservadores existió ideológicamente una vinculación entre la empresa pública y la tendencia económica del Estado hacia el socialismo. Es que "provocado por la empresa pública está el miedo al socialismo creciente y furtivo. La víctima de este miedo está preparada para conocer que hay mucho que decir a favor de tener un sector público, en tanto que sus actividades se confinen al suministro de aquellos servicios económicos necesarios que la empresa privada no quiere o no puede organizar. El peligro, sin embargo, es que cuando esto resulta un éxito provocará que la demanda se extienda a otros campos donde el empresario tiene, por el momento, oportunidades de ganancia (?)". La orientación social de la producción propia de las empresas públicas en el régimen de Echeverría era muy clara, y así lo muestra su concepción en torno al papel de las mismas. "Los criterios con que se mide la acción de las empresas públicas no siempre pueden identificarse con el monto de las utilidades en términos financieros. Los objetivos de estas no son de carácter meramente mercantil; responden también a metas sociales que les asignan en orden la promoción del desarrollo y la prestación de servicios

<sup>7</sup> Hanson, A.H. Op. Cit., p. 209.

para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes. El grado de eficiencia con que operan ha de medirse, por tanto, en relación al alcance de esos objetivos y metas (\*).

Un aspecto sobresaliente es que el desarrollo de las empresas públicas obedeció en uno de sus aspectos a favorecer el funcionamiento de las empresas de propiedad particular (desde 1940), proporcionando insumos que les eran necesarios (energía eléctrica, combustible y materias primas), para sostener o expandir su campo de acción a precios bajos, con la finalidad de que los costos de lo producido no se vieran afectados de manera negativa para el consumidor.

Rolando Cordera nos dice que el incremento en los precios de gran cantidad de productos obedeció a "una repercusión adicional en los costos industriales aunque de menor cuantía, provino del aumento en el precio de los insumos que las empresas públicas proporcionaban a la industria; después de un largo periodo cuando el subsidio de esas empresas al sector privado creció en la forma de estancamiento de los precios de los bienes que aportaba, ante el acelerado incremento del nivel general de precios y, en consecuencia, el mayor deterioro financiero de las empresas públicas, fue por lo que el Gobierno se vio forzado a aumentar los precios. De este modo, aunque continuaron siendo precios subsidiados, en el corto plazo sus aumentos incrementaron los

\* México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T. 5, Vol. 5, p. 469.

costos industriales (\*)".

En el proceso de expansión del aparato público influyeron factores como el rescate de empresas ya fuere por su importancia para el desarrollo del país o para simplemente sostener la planta productiva y el empleo en empresas que aun siendo operadas bajo el criterio de la producción privada no fueron objeto de ganancias. En lo referente al rescate que el Estado tuvo que realizar en ciertas áreas donde participaba el sector particular tenemos que, "en razón de que a partir de 1940 se iba incrementando el interés en el ramo automotriz, el Gobierno Federal considero conveniente reglamentar su producción, creando para tal efecto el Reglamento para Plantas de Montaje de Vehículos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1948 (13)". La intervención estatal en la economía puede ser gradual o abrupta, dependiendo de las circunstancias, tal es el caso de la creación del organismo " Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V., el 30 de diciembre de 1970 (14)". Otro ejemplo lo constituye el conjunto de empresas que pasaron a: "formar parte del sector paraestatal como consecuencia del abandono de la administración extranjera que era dueña de las mismas desde 1974 dejándolas descapitalizadas y prácticamente sin

\* Cordera, Rolando, Op. Cit., p. 309.

13 Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 4, p. 471.

14 Ibidem., Vol. 4, p. 471.

medios de subsistencia (<sup>12</sup>"); lo que determinó la creación de la Compañía Textil Mexicana, en 1975.

El crecimiento del aparato público de producción dirigido por el Estado: "se incrementó y la capacidad productiva del sector paraestatal, de 86 organismos públicos registrados en el año de 1970, cuyos activos ascendían a ciento veintitres millones de pesos, paso a finales del régimen a 740 entidades públicas, sus registros alcanzaban a cuatrocientos sesenta y dos mil millones de pesos (<sup>13</sup>)". Este incremento ocurrió en diversas ramas de la vida socioeconómica, en la educación, fomento agrícola, salud, fomento a la industria y a la pesca entre otros. En materia de educación se constituyeron organismos estatales para expandir los servicios educativos y para mejorar la calidad de la educación y dar a esta el sentido que requería el proceso evolutivo en la economía, como el Colegio de Bachilleres (13 de septiembre de 1973), la Universidad Autónoma Metropolitana (13 de diciembre de 1973), el Colegio de Ciencias y Humanidades (en 1970), la Universidad Autónoma de Chapingo (13 de noviembre de 1974), "con la finalidad de integrar en un marco institucional común los estudios, la formación educativa y la investigación del medio rural (<sup>14</sup>)", y el Consejo de Ciencia y Tecnología (29 de diciembre de 1973).

<sup>12</sup> Ibidem., Vol. 4, p. 183.

<sup>13</sup> Flores Caballero, Romeo. Op Cit., p. 269.

<sup>14</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2, p. 401.

Dado el nivel de evolución que se iba implantando en la industria, el régimen supo de la necesidad de la formación de técnicos que tenía el país para elevar al mismo tiempo la calidad de la mano de obra y ésta fuera empleada en el proceso productivo industrial, de lo contrario esta sería una agravante más por no hacer atractiva la inversión, por lo tanto la generación de empleos supone como consecuencia la elevación del nivel de vida de la población.

Debemos resaltar el papel rector del Estado y su carácter no autoritario sino coherente y procurando en todo momento el beneficio de la mayor cantidad de personas. "En los aspectos tecnológicos, la industria siderúrgica nacional se ha ajustado a los criterios establecidos en la política económica del Presidente Echeverría, de procurar que aumente el acervo de conocimientos y adoptar las tecnologías más convenientes para buscar el equilibrio entre la inversión a realizar y el número de nuevos empleos que se generen (evitando los naturales desplazamientos originados por la automatización), con el único límite de alcanzar los niveles de productividad que permitan competir nacional e internacionalmente (19)".

En materia de alimentación para la sociedad y debido a la gran cantidad de recursos marítimos que posee México se creó el 27 de enero de 1971 el organismo Productos Pesqueros Mexicanos, S.A., el cual integraba todas las empresas de participación

<sup>19</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2, p. 401.

estatal que se dedicaban a esa tarea. Resalta también un aspecto del sexenio echeverrista que fue, el lograr una práctica más eficiente del conjunto de empresas públicas buscando integrar el esfuerzo de las que participaban en la misma rama productiva. Con esa orientación integradora fue creado el 7 de junio de 1970 el organismo Acros, S.A., que resulto de la fusión de las empresas Aceros Esmaltados, S.A. y Acros, S.A., "que tenían como objetivo ejercer el comercio y la industria en el ramo de los caloríficos para cocina, refrigeradores, frigoríficos y demás aparatos de uso doméstico (16)".

Otro aspecto importante de resaltar lo constituye la intervención estatal muy relevante en el desarrollo del país, el cual no sólo es el aspecto económico, y debido a la importancia que tomaba la telefonía en México, obligo al Estado ha adquirir el control mayoritario de la Compañía Teléfonos de México a partir del "1 de noviembre de 1972 (17)". La creación de la empresa Dina Rockwell Nacional, S.A., el 11 de abril de 1971 es otro ejemplo, la cual tenía como finalidad: "cubrir las necesidades crecientes de la industria automotriz con respecto a proveedores nacionales de partes y componentes y evitar la salida de divisas, propiciando la generación de empleos (18)". La

<sup>16</sup> México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 6, p. 145.

<sup>17</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2, p. 351.

<sup>18</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 3, p. 315.

creación de la empresa Dina Komatsu Nacional, S.A., el 11 de abril de 1971 es otro ejemplo, la cual tenía como finalidad la fabricación, distribución, compra, venta, importación, exportación y comercio en general de tractores oruga marca Komatsu y otros similares (19)". Tracto Sidera, creada el 18 de febrero de 1975 debía "comerciar por sí o a través de terceros, todos los equipos y máquinas que produzca la Siderúrgica Nacional, para fines agrícolas (20)".

Omar Guerrero nos plantea que "la administración en los días de Luis Echeverría intentó y consiguió, relativamente, revalorar los principios de la Revolución y con ello reivindicar las raíces históricas inmediatas del Estado mexicano, toda vez que el organismo de Estado sufrió un incremento que sólo tuvo precedente en los tiempos de Lázaro Cárdenas (21)". Durante su periodo se dio impulso en áreas económicas que favorecieron la elevación del nivel de vida de los más amplios sectores sociales que habían sido olvidados por la política industrializadora. El costo social del milagro mexicano fue elevado y ciertamente por esto mismo a partir de 1970, el Estado al percatarse de ello, suspende o modifica por decirlo de alguna manera ese proyecto económico: "El costo social y político de la estrategia estabilizadora fue limitando la capacidad del Estado para orientar el crecimiento

<sup>19</sup> Ibidem., p. 309 .

<sup>20</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2. p. 373.

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 561.

por la senda que le permitiera alcanzar los objetivos sociales de creación de empleos y redistribución del ingreso, y la agravación de la concentración del ingreso y el desempleo deterioraron las condiciones de vida de muchos ciudadanos. Esto se convirtió en la base material de importantes movilizaciones populares, expresión de descontento social, que minaron la legitimidad del Estado mexicano y produjeron un alejamiento relativo de la base social de apoyo con la que había contado (22)".

Es también en este periodo donde el "establecimiento de empresas públicas siguió teniendo como principales razones, además de las derivadas de circunstancias o coyuntura, corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más justa del ingreso, asegurar la oferta de insumos básicos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que, por su cuantía y en vista de la lenta maduración de los proyectos correspondientes no resultaban atractivos para los particulares (23)".

Para llevar a cabo un estudio fundamental se creó la Comisión Nacional de Energéticos que la integraban (Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y el Instituto Nacional de Energía Nuclear), quienes opinaron que era

<sup>22</sup> Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 578.

<sup>23</sup> García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México, p. 25.

"inconveniente que México se apoyara sólo en los hidrocarburos para satisfacer la demanda de energía, puesto que se trataba de un recurso natural no renovable al que debe buscarse una mejor utilización en otros procesos industriales, en que genere mayores beneficios (24)". por lo que se planteaba la conveniencia de utilizar el uranio, el carbón y el potencial hidráulico. La construcción de la planta nucleoelectrica de Laguna Verde es un ejemplo de lo anterior, la cual por el alto costo que implicaba fue planeada a largo plazo. Posteriormente, con el descubrimiento de yacimientos petroleros se pensó en utilizarlos como materia para el financiamiento de nuevos planes, o en otras palabras se inició el petrolización de nuestra economía.

### 3.2. La Empresa Pública en México 1976-1982.

#### 3.2.1. El Régimen de José López Portillo.

José López Portillo tomó posesión del cargo de Presidente de la República el primero de diciembre de 1976, en momentos en que prevalecía gran desconfianza por sectores antaño beneficiados, privilegiados y en esa coyuntura resentidos por las políticas impuestas durante el sexenio de Luis Echeverría ( banqueros, empresarios e industriales internos y externos ), que vieron en ese periodo la amenaza del socialismo en México. El incremento en

<sup>24</sup> México a Través de los Informes Presidenciales: El sector Paraestatal, T.6 p. 170.

el número y expansión de las actividades económicas dado el conjunto de empresas propiedad del Estado, fue elemento fundamental que causó descontento porque además de utilizar una mayor cantidad de recursos públicos se fortaleció la presencia económica estatal y con ello el carácter social de la producción de bienes y servicios. Fue por lo que el régimen "avizoraba corregir las desviaciones que el sistema económico mexicano había acumulado y aunado a las fisuras del sistema político habían amenazado seriamente los destinos del país, ( lo que ) llevaría a conducir de tal manera el gobierno que los beneficios para las mayorías tardarían en alcanzarse mientras no se tomaran las medidas necesarias para corregir, organizar la economía y se recuperaba la confianza de los diversos sectores de la población (20)".

Había quedado demostrada una vez más que la orientación radical o por lo menos desequilibrada del Gobierno ya fuera para favorecer el desarrollo capitalista descuidando el bienestar social, o la tendencia contraria, favorecería el descontento y obstruiría el desarrollo económico, por lo que se hacía necesario reorganizar los diversos aspectos de la vida social para procurar un desarrollo económico que a la par derivara en beneficio para la sociedad en general. Dadas las condiciones imperantes, planteó el régimen la necesidad de un esfuerzo nacional donde todos los sectores sociales debían participar, estableciéndose para ello tres líneas fundamentales de acción social: la Alianza para la

<sup>20</sup> Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 300-301.

Producción, la Reforma Política y la Reforma Administrativa. La Alianza para la Producción: "era un llamado a la unidad que quería la coincidencia de todos los sectores productivos en la tarea de alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional, crear más empleos y, para cerrar el círculo incrementar la producción como factor de desarrollo y bienestar (26)". Estado, empresarios y sociedad en general estaban considerados; los requerimientos a que se invitó a los diversos agentes económicos existentes en la sociedad mexicana fueron elaborados reconociendo a cada uno su correspondiente naturaleza.

Así decía el Ejecutivo el primero de septiembre de 1977: "en los ramos donde predomine la empresa paraestatal, las metas tendrán un carácter obligatorio. En aquellas en que el sector privado sea mayoritario, se continuará con la concertación de acciones buscando un equilibrio dinámico en la participación de ambos sectores y abriendo al mismo tiempo nuevos campos al social. En cualquier caso nos comprometemos a cumplir las metas; de ser necesario, el Estado suplirá las inversiones faltantes (27)". Se reconocieron y afirmaron las bases de la tradición interventora del Estado en la economía de nuestra sociedad: "empresa pública y empresa privada no son términos antitéticos. Una no sustituye a la otra; ambas se complementan, ambas deben coordinarse. Esta es la esencia y razón de ser de nuestro Sistema

<sup>26</sup> *Ibidem.*, p. 280.

<sup>27</sup> López Portillo, José. *Primer Informe de Gobierno*, p. 55.

de Economía Mixta (29)".

La política y la administración pública en el caso mexicano están estrechamente relacionadas. su adecuada coordinación es indispensable para la ejecución de acciones (determinadas o planteadas por la política) mediante el aparato administrativo de gobierno. Una expresión fundamental y concreta de modificaciones en el terreno político lo constituyó la Reforma Política mediante la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1977. Ante todo la reforma política buscó lograr mayor legitimación social de la estructura y procesos de participación y expresión políticos existentes, ya que cualquier acción del Estado necesitaba consenso dada la estrechez de maniobra en que se vivía como consecuencia del malestar social; unos por la tendencia socialista del antiguo gobierno y otros (los mas), porque aún no habían visto las tan mencionadas mejoras en su nivel de vida.

La Reforma Administrativa constituyó una necesaria:

"movilización estructural de las instituciones (29)". la organización de la administración pública requería dados los niveles de complejidad social de una transformación. Surgió la necesidad de un cambio para adecuar el aparato administrativo de gobierno a las nuevas necesidades, para que "contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia y la eficacia de las

29 López Portillo, Jose. Cuarto Informe de Gobierno. p. 41.

29 Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 282.

acciones públicas (20) ". Era necesario un proceso de reorganización estructural el cual " no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y examen de sus efectos positivos y de sus defectos (21) ".

Debemos resaltar esta trascendente aclaración planteada por Carrillo Castro, ya que es comun que algunas de las criticas se realicen con tal intensidad como si la puesta en marcha de algún plan gubernamental poseyera un carácter de infalibilidad. Los pueblos al igual que los hombres, históricamente han recogido su experiencia, su saber, mediante el natural ensayo (consciente o no) lográndose así el acierto y el error. La experiencia no es más que un cúmulo de conocimientos que han adquirido y que con forman la identidad de un pueblo. La base jurídica de esta reforma la constituían la Ley Organica de la Administración Publica federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y "con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades (22). La Ley implicó "la creación de seis nuevas dependencias, la desaparición de dos y una más racional distribución de funciones (23)". Los nuevos reacomodos muestran

<sup>20</sup> Nieto y Cordero. Proyecto Nacional y Administración Pública, p. 175.

<sup>21</sup> Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa, p. 152.

<sup>22</sup> Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit., p. 137.

<sup>23</sup> Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 288.

la "sustitución de la Secretaría de la Presidencia de la Republica por la de Programación y Presupuesto; la fusión de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos, formando la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la incorporación de la rama Industrial a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; la concepción de la Secretaría de Comercio a su propia materia, y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (29)", y el Departamento de Pesca.

La Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal, fue publicada el 31 de diciembre de 1976, y expresaba "en su artículo 13 que el gasto estaría fundamentado en presupuestos que se formularían con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (y que) los presupuestos habrán de fundarse en costos (30)". Por otra parte, la Ley General de Deuda Pública, fue promulgada el 31 de diciembre de 1976: "precisó la obligación de dependencias y entidades para dar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se solicite a fin de determinar sus necesidades de crédito (31)". En este momento resulta indispensable mencionar que la capacidad del país para obtener crédito externo se incrementó, y sólo como ejemplo tenemos que

29 Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 564.

30 Ruiz Dueñez, Jorge. La Empresa Pública, p. 122.

31 Ibidem., p. 123.

"los ingresos por deuda pública y privada documentada alcanzaban en 1978 los 2606 millones de dólares, mientras que en 1981 llegaba a los 8200 millones de dólares (77)". Paradójicamente a la gran cantidad de recursos económicos obtenidos, apareció "el incremento de las tasas de interés de la deuda externa y la baja en el precio de los productos de exportación que entre otros factores, ocasionaron en 1981 serios desajustes económicos, dejando al país sin los ingresos necesarios para su recuperación inmediata (78)".

### 3.2.1.1. Sectorización.

El proceso expansivo de la actividad económica del Estado dado hasta ese entonces requería de un esfuerzo para lograr un mayor control y coordinación de esos brazos de participación en la sociedad. El régimen captó la necesidad de ejecutar un programa de acción estatal que vinculará integralmente el funcionamiento de la administración pública (centralizada y descentralizada), por lo que se "conció el mecanismo de la sectorización, que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas (79)". El día 13 de enero de 1977 al poco tiempo de haber asumido el cargo, López Portillo emitió el acuerdo de

77 Artesga Tenorio, Armando. La Actividad Promotora de la Empresa Pública en México, p. 167.

78 Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 304.

79 Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 564.

sectorización, donde se establecía que la coordinación sectorial es uno "de los instrumentos que el presente régimen ha aportado para racionalizar la administración y el control de las entidades paraestatales, agrupándolas por sectores administrativos bajo la coordinación de una Secretaría o Departamento Administrativo (49)".

Todo esto es un aspecto del proceso de reforma a nivel macro de la administración tendiente a buscar el reordenamiento de funciones sustantivas del sector central para corregir duplicaciones o traslapes y, la herramienta utilizada fue la depuración del padrón paraestatal, que incluyó la fusión y extinción de entidades. La supresión de entidades no es más que una prueba de la esencia dinámica de la acción y el control del aparato público. Algo sobresaliente que consideramos correcto es el criterio empleado durante este sexenio, ya que no todas las empresas deben ser desincorporadas o liquidadas. Es el inicio de un proceso de retracción estatal, que obedezca a una lógica de desarrollo del capitalismo.

### 3.2.1.2. Plan Nacional de Desarrollo

Este fue elemento integrador del conjunto de la reforma administrativa, promulgado por decreto presidencial el 17 de abril de 1980. Básicamente absorbió todos los aspectos de la

<sup>49</sup> Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol.1, p. 11.

economía en un intento por reorganizar la vida del país, es decir, por alcanzar mejores niveles de desarrollo integral de la sociedad.

Resulta esencial dada la conformación histórica de México el fortalecer al Estado si realmente se pretendía cualquier cambio, ya que este ha sido, el factor básico de ajuste social. Al mismo tiempo se plantea favorecer a los brazos ejecutores de la acción económica de gobierno, sus empresas. Este planeamiento de acción del aparato público de gobierno, hace resaltar la indispensable labor del Estado con el objeto de lograr mejoras en los niveles de vida de los mexicanos mediante la coordinación de acciones de los agentes económicos existentes.

### 3.2.2. Las Empresas Públicas.

El fenómeno de desigualdad económica y concentración de la riqueza no era un factor de reciente aparición en México, la situación llegaba a límites que causaban preocupación. Es en ese aspecto donde la función de un gran número de empresas del Estado participaban atendiendo necesidades sociales, no buscando como meta la obtención de máximas utilidades, por lo que establecía: "los criterios de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas, se pretenden reducir al ámbito financiero, como si se trataran de empresas privadas, cuando en realidad cumplen con una función estratégica y social, en los subsidios y

orientación de la política económica (41)".

El Estado mexicano debía seguir atendiendo demandas sociales fundamentales como educación, salud y alimentación, utilizando para ello entre otros recursos el subsidio, " aunque tal política causaba descontento en sectores como el de los empresarios y aun dentro del aparato gubernamental (42)". La acción interventora en ese sentido es fundamental dado que existen grandes diferencias entre los distintos sectores sociales lo que determina que " no pueden aumentarse las expectativas de ganancia o de progreso de ciertos grupos... (se debía reconocer) que el crecimiento ha beneficiado a unos y la inflación ha golpeado a los más (43)".

Los subsidios que otorga el Estado en muchos casos no tienen como finalidad un beneficio directo a los sectores más débiles de la sociedad, sino que son trasladados mediante reducciones en los insumos necesarios para la producción de ciertos bienes y servicios necesarios, por lo que de esta manera no se incrementa el costo final del producto. Lopez Portillo mencionaba que razones: "sociales, políticas o económicas han determinado los efectos más complejos de lo que hemos llamado economía ficción, significada por un sistema acumulativo de subsidios monstruosos, inmovilidad o rigidez en las tarifas, deformaciones en los costos

41 López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno, p. 45.

42 López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno, p. 22.

43 López Portillo, José. Tercer Informe de Gobierno, p. 30.

o en los financiamientos, todo lo cual deriva en la descapitalización y operación defectuosa de muchas de ellas. Unido esto a ineficiencia por distintas causas, nos ha llevado a plantear el problema con realismo (\*\*).

Podemos destacar que por ejemplo " el rezago de precios se observa concentrado fundamentalmente en los insumos de uso generalizado del núcleo: fertilizantes, derivados del petróleo, petroquímicos y electricidad. Esta situación se manifestaba en 1981, cuando los precios de tales bienes estaban alrededor del 40% por abajo del nivel de 1960, respecto al conjunto de la industria mexicana (\*\*). La euforia y prosperidad basada en el petróleo demostró que " mientras aumentaron los ingresos por las exportaciones del petróleo, las demás percepciones del sector público, en especial las provenientes de las empresas paraestatales, por las ventas de bienes y servicios públicos se rezagaron notablemente ... en virtud de que la magnitud de los ingresos por las ventas de petróleo permitía posponer decisiones de aumentos de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público (\*\*).

\*\* *Ibíd.*, p. 109.

\*\* Casar, María Amparo. *El Estado Empresario en México: Agotamiento o Renovación*, p. 88.

\*\* Acosta González, Benito. *La Nacionalización de la Banca*, p. 74.

### 3.2.2.1. El Petróleo.

El recurso natural no renovable fue elemento fundamental en la conciencia y acción del poder público en México a partir de su nacionalización en 1938. El fenómeno expropiador fue una consecuencia al desafío lanzado por las compañías extranjeras a la decisión del Gobierno de la República al conflicto entre empresa y trabajadores. Dadas las condiciones de evolución y transformación social, el energético fue adquiriendo gradualmente una posición relevante en la vida de la sociedad. Fue elemento básico en el camino para lograr la industrialización que el país necesitaba. Al ser descubiertos nuevos yacimientos que almacenaban grandes cantidades de petróleo y dada la importancia de este recurso, el presidente de México decía que "los países pueden dividirse entre los que tienen y los que no tienen petróleo...El petróleo se convierte en el más fuerte apoyo a nuestra independencia económica y factor de corrección de nuestras situaciones críticas, si actuamos con oportunidad y talento (47)". Debido al agotamiento del modelo económico de desarrollo seguido, la estrategia consistía en "crecer de manera acelerada y el instrumento que permitiera su consecución sería el petróleo (48) ".

Los precios internacionales del hidrocarburo y su importancia, hicieron que se tuvieran grandes esperanzas porque

47 López portillo, Jose. Primer Informe de Gobierno, p. 56.

48 Nieto y Cordero. Op. Cit., p. 183.

"tener abundancia de petróleo en un mundo tan avido de energéticos y económicamente desordenado, nos coloca en posición muy favorable para impulsar nuestro crecimiento económico y social independiente y, por primera vez y tal vez la única en nuestra historia, nos permite plantear un modelo de país, para el próximo siglo, a la altura de nuestra más ambiciosa filosofía ("9)". Aunque supuestamente se tenía gran conciencia de la necesidad de no basar nuestro futuro en el recurso natural no se logró mucho en ese sentido. " México no quiere pensarse como un país que solo vende petróleo para resolver su futuro, sino como uno con capacidad para desarrollarse integralmente ("0)". La intención era utilizar racional y prudentemente ese beneficio, con miras a lograr diversificar, expandir y solidificar la economía nacional, en sus diferentes renglones; agricultura, industria, minería, comunicaciones etcétera.

El proceso de extracción del petróleo requería - dadas las cantidades -, un mayor volumen de inversión por parte del gobierno federal mediante la empresa Petróleos Mexicanos. Las declaraciones del Ejecutivo mexicano nos permiten apreciar esa tendencia: " en diciembre de 1976 éramos el decimoquinto lugar, las reservas petroleras de México nos ubicaban en el decimotercero lugar y hoy estamos, en el sexto y cuarto lugar en recuperación de hidrocarburos líquidos del gas ("1)". En su sexto informe de

"9 Lopez Portillo, José. Tercer informe de Gobierno, p. 101.

"0 Ibidem., p. 111.

"1 Lopez Portillo, José. Cuarto Informe de Gobierno, p. 43.

gobierno informó a la nación que " en 1976 la producción nacional de petróleo era de 800 mil barriles diarios, que aumento tres veces y medio hasta llegar a 2 millones 800 mil barriles en 1982 (\*\*) ". Podemos decir que básicamente la abundancia de petróleo y dadas las condiciones, éste pasó de ser un recurso importante en el funcionamiento y progreso del país, en el elemento base del desarrollo nacional.

El auge petrolero obligo a un acelerado crecimiento en la infraestructura de esa industria y como ejemplo tenemos que "se terminó la construcción de las refinerías de Tula Cadereyta y Salina Cruz, cuya capacidad en conjunto encendió a los 655 mil barriles diarios ... De la misma manera entraron en operación los complejos y plantas de Cactus, la Cangrejera, Cosoleacaque, Cuidad Madero, Pajaritos, Poza Rica, Salamanca y San Martín Texmelucan (\*\*\*) ". Ese gran impulso dado al sector donde participaba exclusivamente el Estado tuvo efecto favorable entre otros, el que " las divisas por concepto de petróleo crecieron en 777 millones de pesos en 1974 y pasaron a 217,335 en 1980, lo que representó un incremento de 280.2% (\*\*\*\*) ".

Cuando en el país se aseguraba progreso y bienestar, ocurrió " el descenso del petróleo y otras materias primas lo que freno el crecimiento de las importaciones y llevo al gobierno mexicano

\*\* López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno; p. 28.

\*\*\* Arteaga Tenorio, Armando. Op. Cit., p. 162-163.

\*\*\*\* Ibidem., p. 162.

a solicitar un mayor crédito externo para disponer de recursos (\*\*) ". Quedo históricamente demostrado que el fundamentar el progreso del país en un sólo elemento o en unos cuantos no es garantía de continuidad y si por el contrario fue contraproducente porque ocasiono mayores males.

En un sentido estricto podemos decir que, no obstante los esfuerzos por no petrolizar el futuro de México, no fue posible su ejecución en ese momento (a partir de 1981), cuando comienza a descender el precio del hidrocarburo. Nuestro futuro estaba ya comprometido, un elemento que habia dado honra y prestigio al país ( en 1938 ) parecia cobrarle al mismo su estrategia, ocasionando al régimen severas criticas y reclamos por la fallida política económica establecida.

### 3.2.2.2. Nacionalización de la Banca.

Esta debe ser ubicada para su estudio dentro del contexto histórico en el que se dio ya que fundamentalmente fueron razones económicas, políticas y sociales las que provocaron su ejecución. El Estado mexicano desde 1917 se habia erigido como ente rector participativo en la vida económica de la nación, y nunca ha " expropiado por expropiar, sino por causa de utilidad pública (\*\*)

Desde su primer informe de gobierno Lopez Portillo hizo

\*\* Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 304.

\*\* López Portillo, Jose. Sexto Informe de Gobierno, p. 69.

mención de cuál iba a ser la lógica en cuanto a la actuación del poder público en el terreno económico del país, " ratificamos nuestra tesis central de que corresponde a la nación receptora delimitar sus campos de actividad y dictar las modalidades que debe adoptar (7) ". El servicio de banca y crédito estaba concesionado a particulares, lo cual implicaba que en cuanto el Estado considerase que su manejo no respondía a los intereses nacionales era su facultad suspenderlo, por lo que " apegados estrictamente a derecho, es totalmente legal la revocación de la concesión a particulares para el ejercicio de la actividad de banca y crédito, es decir, que toda concesión por su propia naturaleza, algún día terminará, sin embargo, se trató de desviar el fundamento legal del decreto, por parte de los banqueros (8) ".

El 1 de septiembre de 1962 en su sexto informe de gobierno decía el Presidente " con la nacionalización de la banca, se termina la concesión a los particulares, para incorporar el servicio directamente a la nación (9) ".

Omar Guerrero nos dice " se procedió a la expropiación bancaria y con ello a la adquisición de muchos y grandes bancos, aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos (10) ". Era tal su expansión que realmente se habían constituido

(7) López portillo, Jose. Primer Informe de Gobierno, p. 24.

(8) Acosta González, Benito. Op. Cit., p. 132.

(9) López Portillo, Jose. Sexto Informe de Gobierno, p. 65.

(10) Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 563.

en elementos fundamentales quienes a su libre albedrío y en correspondencia a la lógica propia de su acción (la obtención de la ganancia máxima con el menor riesgo) tenían las riendas del elemento financiero vital en esos difíciles momentos por los que atravesaba el país. La oligarquía financiera ya había avanzado peligrosamente tanto política como económicamente y presionaban al Estado mexicano, gozando además de muchos privilegios de los cuales no gozaba ningún otro sector o grupo social: " el decreto de expropiación acabaría con verdaderos centros integrados de poder económico y político, los cuales ejercían una forma de poder pernicioso: poder sin responsabilidad (\*\*)" . Estos en su afán de defenderse - según ellos - de una injusticia y abuso de poder público: " se empeñaron en impedir su efecto legal. Sus intentos perdieron fuerza por el carácter constitucional que les dieron las reformas a los artículos 28, 73 y 123 a tal medida el 22 de septiembre de 1982 (\*\*)" .

Por parte de la sociedad también hubo apoyo para la acción, surgieron opiniones como la de Heberto Castillo, reconocido dirigente socialista quien manifestó que la situación real de la banca privada en la sociedad " era un imperio que crecía todos los días, apoderándose de nuevas empresas a cada hora. Todos ellos juntos darán la batalla por recuperar sus posiciones de privilegios. Ahora contra el gobierno y sus aliados (\*\*)" . La

\*\* Acosta González, Benito. Op. Cit., p. 97.

\*\* Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 307-308.

\*\* Revista Proceso, No. 305, p. 35.

nacionalización hacia patente " la ruptura del pacto político entre el Estado y la burguesía financiera. Había consenso favorable, se decía que la medida era correcta, acertada, histórica y altamente trascendente (\*) ". El momento marcaba

- dado el poder del sector privado - cuales iban a ser las demandas al próximo régimen, mediante una lucha constante que a nivel internacional comenzaba a criticar la ineficiencia del Estado participativo en la economía y su exagerado crecimiento.

Por último, un panorama general nos muestra que " durante el periodo de López Portillo se suprimieron 290 entidades, 90 se quedaron en proceso de extinción, 18 en proyecto de regularización, otras 95 en retiros, que arrojaron la suma de 628 en términos de resta. Sin embargo, durante este mismo periodo se crearon 150, se adquirieron 78 y se incorporaron 56 (\*\*) ". Por otro lado, existe un fenómeno relevante, el proceso de revisión " hoy conocido como desincorporación, arrojó en 1982 resultados significativos: considerando el universo paraestatal del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982, que sumaba originalmente 1,013 instituciones, la depuración arrojó un saldo final de 912 (\*\*\*) "

El proyecto económico, político y social de transformación nacional gestado en 1917 y materializado gradualmente a lo largo de más de cincuenta años, al iniciarse la década de los setentas

\* Acosta González, Benito. Op. Cit., p. 103.

\*\* Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 753.

\*\* Ibidem., p. 753.

mostraba los efectos del descuido y parcialidad social en que se fundamentó su implantación, por lo que el Estado se ve obligado a reorientar la política económica y en particular su acción productiva en la sociedad dándole un sentido más social, ya que así lo demandaba la realidad nacional.

Es por eso que a partir de 1970 la actividad productiva estatal tuvo como propósito básico el procurar revertir o por lo menos atenuar los efectos ocasionados por un proceso de industrialización (modernización), de México que se había constituido a costa del bienestar de la gran mayoría de la población, donde como factor relevante se presenta el crecimiento cualitativo y cuantitativo de empresas públicas.

Debemos reconocer que fue un crecimiento desde sus orígenes no adecuadamente planificado, pero tampoco podríamos sostener caótico. Este estuvo determinado por factores económicos, históricos, políticos y sociales, pero que en general fueron el factor clave para la formulación de severos cuestionamientos por parte de la burguesía nacional e internacional, dados los niveles de inversión y gasto que requerían (como el caso de la industria petrolera), que fueron reforzando socialmente la idea de modificar ese patrón de comportamiento estatal, para en su lugar "permitir" y "aprovechar" la participación privada en esos campos.

Es al iniciarse la década de los ochentas en la sociedad mexicana cuando la ofensiva empresarial se unifica ante lo que fue considerado como un atropello y abuso de autoridad del poder

público, la nacionalización de la banca.

## **CAPITULO 4**

### **EL ESTADO ANTE LA MODERNIZACION Y LA PRIVATIZACION.**

#### 4.1. Modernización

En este capítulo el propósito fundamental es presentar un análisis de las teorías de la modernización, del desarrollo histórico de la participación del Estado en la vida económica y la privatización. Se muestran sus fundamentos, metas, objetivos y el conjunto de elementos presentes en la realidad social que los caracterizan, con la finalidad de integrar un marco teórico referencial que permita la comparación entre los dos periodos objeto de estudio que comprende esta tesis (1917-1982) y (1982-1991), para establecer con claridad como en México se manifestó el proceso de modernización en el primero, y de "desmodernización" en el segundo, que implica la privatización de empresas públicas y por lo tanto, una modificación en el papel del Estado en la vida económica de la sociedad.

##### 4.1.1. La Necesidad del Cambio

La época moderna no ha surgido de manera espontánea, es el producto de un proceso que busca alternativas de solución a la constante y cada vez más compleja situación de la vida en sociedad. En todo el planeta existe una diversidad de formas de convivencia entre los individuos con distintos orígenes, creencias, costumbres y tradiciones que forman la cultura de los mismos. Lo anterior lo planteamos como un punto fundamental para resaltar que a lo largo de la historia ha sido demostrada la no

existencia de algun proceso lineal de transito en esa constante transformacion de la sociedades. "el asignar un valor universal a la cultura de ciertos paises es inaceptable. no por razones morales. sino principalmente por razones intelectuales. porque no hay evidencia sobre la formacion gradual de un modelo universal de civilizacion que los paises conformen cuando entran al mundo moderno (\*)".

La evolucion en la vida del hombre. el mejoramiento de sus niveles de vida y el avance o cambio en la forma de su organizacion social han hecho surgir desde tiempo atras lo nuevo. metodos. tipos y actitudes diferentes a las establecidas. En el caso particular de las sociedades: "el cambio se inicia por la imposibilidad de la sociedad tradicional a permanecer como tal. Las anquilosadas relaciones que integran la sociedad tradicional -los usos y las costumbres- son incapaces de resolver con eficiencia problemas esenciales que se les presentan; sobre todo muestran una evidente imposibilidad de asimilar el cambio (\*)".

#### 4.1.2. Cambio y Tradición

Cada sociedad se transforma partiendo primero del conjunto de elementos existentes hasta ese momento en el que se inicia el cambio. retoma unos y obligadamente es necesaria la extincion de

\* Touraine. Alan. Modernidad y Especificidades. p. 4.

\* Garcia Medel. Maria Rita. La Modernización de la Administración Publica en los Países de América Latina. p. 29.

otros, los cuales son sustituidos por nuevos, que son tomados del universo de proposiciones en torno a la sustentación, camino y meta que se propone lograr.

Es necesario resaltar que no de manera integral se debe desechar todo lo existente (tradicional), como tampoco aceptar por verdadero y socialmente viable todo lo moderno. "los metodos demasiado utilizados, de enfrentar la tradicion con la modernidad como opuestos tienden a pasar por alto las mezclas y combinaciones que presenta la realidad. Y, sobre todo, se convierten en una ideologia de antitradicionalismo que rehusa los modos necesarios y especialmente en la esfera de los valores y de la legitimación politica. Necesitamos una perspectiva de cambio que no rehuse el carácter específico y contextual de los acontecimientos (3)".

Es rescatable en este momento la apreciación que establece que "las experiencias nos muestran que cuando las instituciones, los sistemas, las formaciones sociales y politicas, los ordenes economicos, etc. entran en crisis, son sustituidos por otras construcciones que solo pudieron surgir de aquellos (4)".

La sociedad mexicana al triunfo de la Revolución de 1910, aunque modifica su forma de organizacion no extingue integralmente el conjunto como ejemplo esta el que sigue constituida en una República, se mantiene y persigue fortalecer realmente la

3 Eisenstad, S.N. Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización, p. 329.

4 Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, p. 218.

division de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como el regimen presidencial, aunque con una modificacion, no habrá reeleccion.

#### 4.1.3. La Oposición al Cambio.

La necesidad del cambio plantea a este proceso implicitamente la existencia de cierta resistencia social (mayor o menor), lo cual es algo natural y propio. El grado de oposición está en funcion de la viabilidad de mejoras que ofrezca a la sociedad, que a su vez está determinado por el grado de evolucion de la misma. Desde nuestro particular punto de vista reconocemos el carácter evolutivo y cambiante de las sociedades, por lo que sostenemos que de acuerdo con los propósitos del cambio, lo que ayer fue aceptado y necesario económica, política y socialmente para un país puede ya no serlo en otro momento, pero no de manera integral.

El cambio social en Mexico a principios de siglo, que culminó con el derrocamiento de la dictadura porfirista encontró impedimentos a su consecucion, pero debido a la realidad social existente ( como la sobreexplotacion del trabajo en el campo y la ciudad y los pauperrimos niveles de existencia a que se sometia a la gran mayoria de la poblacion ), fue lo que hizo posible la conclusion de un modelo social instrumenado por el porfirismo. Los principios y propósitos que guiaron este momento corresponden a una determinada fase de evolucion del país, que para su

comprensión deben ser ubicados en su particular coyuntura histórica.

#### 4.2. Definición.

Consideramos conveniente iniciar presentando algunas definiciones de lo que es modernización:

- 1) Para Eisenstadt es "un proceso de continua diferenciación sociodemográfica y estructural hacia una sociedad de consenso masivo (\*)".
- 2) Para Huntington es "un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y actividad humana (\*)".
- 3) Para Cotarelo la modernización en principio "se orienta sobre todo a constituir un cuerpo de análisis de las sociedades que se encontraban en proceso de transición, desde formas arcaicas a la plena industrialización y que estaban evolucionando (?)".

El común denominador es evidente, el cambio. Si, pero no olvidemos que "la teoría del desarrollo o de la modernización mira en primerísimo lugar a los países occidentales en el proceso de construcción del Estado social y pretende luego exportar sus

\* Eisenstadt, S.A. Op. Cit., p. 218.

\* Huntington, P.S. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, p.40.

† Garcia Cotarelo, Ramon, Op. Cit., p. 54.

hallazgos y conclusiones a los países del Tercer Mundo (\*)".

Lo anterior es importante ya que como planteamos el camino en la evolución de los diversos países con sus diferentes culturas y tradiciones les dan una conformación propia, lo que establece a su vez que deben plantearse posibilidades de modernización que no violenten su naturaleza social y que al tiempo posibiliten los cambios. Pero ¿que tipo de cambio?, ¿cuales son las condiciones propicias para realizarlo? y ¿cuales son las características para determinar si se ha realizado?. Fundamentalmente lo que se intenta lograr con la modernización es el paso de una sociedad tradicional, (la cual se caracteriza por estar basada en una economía agrícola, escasa o nula diferenciación política, bajo nivel cultural del conjunto de los individuos y una fuerte presencia de elementos religiosos en la vida de la sociedad) a una moderna. Es así que "la modernización sólo tiene significado pleno si se le asocia al proceso de cambio estructural, que significa el tránsito de una sociedad a otra diversa (\*)".

La permanencia de esas condiciones económicas, políticas y sociales en la sociedad, llegado el momento provoca que se comience la decadencia, debido a que no está ya orientada "hacia la obtención de sus objetivos manifiestos (como puede ser el crecimiento económico, el desarrollo comunitario u otros

\* *Ibidem.*, p. 55.

\* García Madel, María Rita. *Op. Cit.*, p. 17.

similares ), sino el mantenimiento de las posiciones de interes y el status atribuido a sus miembros en las estructuras existentes ("). El sometimiento social tiene un limite, ya que como apuntamos anteriormente, es necesario lograr la satisfaccion de las necesidades materiales, culturales y morales de un pueblo, y cuando esto no es posible se presenta un enfrentamiento entre los sectores detentadores de privilegios y la sociedad.

Para que se sucedan los cambios es necesario cierto grado de maduración de la sociedad o por lo menos de los grupos dirigentes y la existencia de coyunturas propicias para asegurar de alguna manera las garantias de posibilidad de éxito. Este enfrentamiento de intereses entre quienes propugnan por la modernización y los que se oponen " no implica desde luego, un proceso suave de crecimiento armonioso y equilibrado. Ha consistido siempre, por el contrario, un proceso revolucionario en el que se socavaron y se cambiaron las estructuras institucionales (11)".

Huntington nos presenta las características de un país inestable, entendemos por esto el momento de lucha " desintegrado socialmente de las pautas tradicionales de vida; enfrentado a presiones para alterar sus hábitos económicos, frustrado en general por el proceso de cambio de la modernización, y en particular por el fracaso de su gobierno en lo referente a satisfacer sus expectativas en constante crecimiento (12)".

<sup>10</sup> Eisenstadt, S.N. Op. Cit., p. 107.

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p. 195.

<sup>12</sup> Huntington, P.S. Op. Cit., p 52.

La transformación de México requirió de un movimiento de ruptura violento que debía materializar por sí mismo justicia y bienestar, pero no de manera pronta por causas propias de la lucha armada; fue necesario un proceso de reconstrucción que constantemente se vio interrumpido por nuevas rebeliones aun durante la década de los veinte hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

Los cambios se plantean tomando en cuenta un balance entre lo que puede ser rescatable del modelo anterior y las necesidades de transformación, por lo que " cualquiera que sean los cambios, estos se sitúan en unas estructuras básicamente tradicionales (13)". El cambio estructural propiciado por la modernización, afecta a la esfera económica, política, social y cultural, " pero puede deducirse de la experiencia histórica que los diversos subprocesos pueden tener lugar con ritmos (o tasas de cambio) muy diferentes y en diferentes secuencias (14)".

Todas las esferas de la vida social se ven afectadas por la modernización, pero los ritmos pueden o no ocurrir de manera paralela; en México fue necesaria primero la consolidación de condiciones políticas estables para posteriormente impulsar la industrialización y por lo tanto el cambio en lo social.

Algo que es elemental para ganar lograr consenso social de apoyo a la modernización, es que esta debe plantear a la sociedad

<sup>13</sup> Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 332.

<sup>14</sup> García Medel, María Rita. Op. Cit., p. 31.

una opción sólida a seguir. También es indispensable un conocimiento pleno e integral de la sociedad que se intenta modernizar, ya que " la simple aniquilación de las formas tradicionales de vida no aseguran necesariamente el desarrollo de una sociedad nueva, moderna y viable, y muchas veces al romper con situaciones tradicionales -ya sean- la familia, la comunidad o aun, a veces, las orientaciones políticas tienden mas bien hacia la desorganización, la delincuencia y el caos que hacia el establecimiento de un orden moderno y viable (18)".

Es necesario entender que la modernización acarrea problemas y los sistemas políticos responden de manera diversa a ellos. Unas respuestas son exitosas, otras son fracasos. El éxito o fracaso obedecen a la capacidad de adaptación de las estructuras a los nuevos tipos de problemas y organizaciones, o la adaptación de las instituciones para absorber cambios y a movimientos de protesta que son inherentes (19)". La modernización no es un proceso estático en la sociedad, ha sido demostrado que los nuevos, cada vez mas complejos y obligados cambios, han permitido ( por medio del ensayo histórico del acierto y el error ) captar con mas precisión los fenómenos y clarificar la forma en que se debe enfrentar el problema.

<sup>18</sup> Eisenstadt, S.N. Op. Cit., p. 327.

<sup>19</sup> Guerrero, Omar. La Modernización del Estado Mexicano, p. 13.

#### 4.2.1. Modernización en la Vida Económica.

Como un proceso de cambio, la modernización tiende a afectar todas las esferas de la vida social. en el terreno económico produce " una diversificación de actividades a medida que unas pocas ocupaciones simples son desplazadas con muchas tareas complejas. El nivel de especialización ocupacional se eleva en forma significativa; aumenta el porcentaje de capital en relación con la mano de obra; la agricultura de subsistencia deja paso a la comercial, en tanto que la importancia de la agricultura misma empieza a declinar en comparación con la industria, el comercio y otras actividades de diversa índole (17)".

El proceso de industrialización propio de la modernización capitalista lleva implícito el pretender lograr el surgimiento y desarrollo de la industria, la necesidad de expansión de la actividad económica de manera efectiva, o sea, la integración mayor de población para satisfacer la necesidad de expansión del mercado; por lo tanto, acentuar la dependencia y el subdesarrollo de los países de tardía modernización; por ejemplo, la calidad de la maquinaria industrial que se empleará ya es obsoleta en las metrópolis, esto debido a las condiciones propias del proceso de evolución particular que no permiten el desarrollo de una industria nacional. Por otro lado, el proceso de industrialización requiere, dadas las características, la existencia de una mano de obra calificada para laborar en los

<sup>17</sup> Huntington, P.S. Op. Cit., p. 41.

procesos productivos, y más aún, demanda una cada vez mayor especialización del trabajo asalariado, lo cual brinda una mayor seguridad de incremento en las ganancias del empresario.

Tal proceso requiere también la modificación de pautas tradicionales de la actividad comercial, es obvio que al presentarse la concentración urbana, al ser arrebatados los hombres del campo a la ciudad, a las fabricas, la cantidad de mano de obra empleada en el trabajo agrícola disminuye, y por lo tanto se requiere de una variación en el criterio de la producción del campesino: se buscara que su trabajo no esté ya orientado hacia el autoconsumo, sino que deberá producir para él y para satisfacer las necesidades de los hombres de la ciudad. Un proceso de tal magnitud requiere para su implantación de un esfuerzo social muy grande, la sociedad participa de una forma consciente o no aunque los beneficios lamentablemente no son distribuidos con un criterio social de equidad. El paso de una sociedad agrícola a otra industrial implica el abandono de formas de relación, de convivencia, que son modificadas por otras nuevas en la ciudad, tradiciones, costumbres y anhelos, son modificados; la sociedad en general deposita en la modernización grandes esperanzas que fueron las demandas que prometio satisfacer para lograr el apoyo social.

Resulta claro que en su aspecto economico la modernización, requiere la existencia como elemento clave dado que posee un carácter capitalista, agentes economicos iniciativa privada que posea los recursos necesarios para realizarla, y al no existir

estos. es el Estado quien a través de su intervención los crea, sostiene y desarrolla. La acción participativa del Estado se plantea en dos frentes, el primero: al presentarse modificaciones en el terreno comercial, (distribución y consumo). El Estado propio de la modernización tiene por misión no solo vigilar sino hacer efectivo ciertas mejoras en las condiciones de vida de los individuos; modifica su antiguo comportamiento "policia", expande su acción a la regulación y reglamentación de la actividad económica mediante la modificación del marco jurídico existente.

El segundo aspecto es el que se refiere a la actitud promotora de la actividad industrial, para lo cual se vale de estímulos (fiscales por ejemplo), mediante el financiamiento a la participación particular en ciertas áreas: participando directamente creando obras de infraestructura necesarias (carreteras puertos, etc.), o bien fortaleciendo otras mediante su control total (dada la incapacidad particular, falta de interés o gran importancia social), ya que son consideradas como elementos indispensables para el desarrollo nacional.

Es pues válido mencionar que con la modernización en México a partir de 1927 el Estado intervencionista no surge propiamente, pero si socialmente se ve incrementado en sus dimensiones cuantitativa y cualitativamente ( a una sociedad grande corresponde un aparato estatal de igual proporción ), lo que convirtió al Estado en poderoso al constituirse como eje fundamental de ese proyecto, y por lo que fue necesaria la aparición de la empresas públicas conforme se avanzaba.

#### 4.2.2. Modernización en la Vida Política.

La modernización en su aspecto político implica un reacomodo de las distintas fuerzas de poder existentes en la sociedad, la ruptura con el orden político tradicional así lo exige. En lo político la modernización plantea " 1) el desarrollo de una estructura política altamente diferenciada en términos de roles e instituciones políticas específicas; 2) difusión continuada del poder político potencial a grupos más amplios de la sociedad y; 3) debilitamiento de la élites tradicionales y la legitimación tradicional de los gobernantes (")". Debemos aceptar que" las fuerzas sociales, los intereses y las instituciones tradicionales se encuentran fuertemente arraigadas. Su cambio o destrucción exige la concentración del poder en los agentes de la modernización. Esta se vincula con una notable redistribución del poder dentro del sistema político; la ruptura de centros locales, religiosos, étnicos y otros núcleos de poder, y la centralización de éste en las instituciones políticas nacionales (")".

El proceso requiere para el logro de todo esto la intervención de un agente socialmente poderoso que, estando por encima de cualquier interés particular o de grupo, logre una vez conseguida la desaparición de los elementos fundamentales del antiguo régimen, para sostener y desarrollar los fundamentos culturales, económicos, políticos y sociales que hagan posible su

" Eisenstadt, S.N. Op. Cit., p. 67.

" Huntington, P.S. Op. Cit., p. 132-133.

instauración y permanencia. En sociedades donde no existe una sociedad civil madura para promover un cambio, este surge de las fuerzas organizadas políticamente, por lo que se considera que "el sistema político asume la responsabilidad de la modernización. Para tener el control de los recursos libremente flotantes, generalmente los líderes políticos organizan un Ejecutivo fuerte con una administración pública centralizada y extensa, y un partido único y dominante capaz de englobar y subordinar amplios sectores de la población (20)".

Por lo anterior, consideramos sensato afirmar como establece Omar Guerrero que "la modernización se forjó al calor de la centralización y la composición del Estado (21)". "Para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal. En este contexto, la reforma consiste por lo general, en la modificación de los pautas tradicionales de valores y conducta, en la expansión de las comunicaciones y la educación, en la extensión de las lealtades, de la familia, la aldea y la tribu, a la nación; en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionalmente específicas, ... (una exigencia) es que el sistema se encuentre capacitado para asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtenga una nueva

<sup>20</sup> García Medel, María Rita. Op. Cit., p. 26.

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p.12.

conciencia a consecuencia de esta (22)".

El apoyo de la sociedad a la modernización es un baluarte fundamental y éste proviene "generalmente ... del haz de los diversos grupos sociales, profesionales o culturales, de los distintos grupos de interés, de los movimientos sociales, de la opinión pública general, cuyo carácter es más difuso, así como de las élites políticas que actúan en nombre de estos grupos, que se disputan su apoyo y que tratan de integrarlos en el marco de los partidos políticos (23)". Esto último es fundamental para lograr mediante la institucionalización de la vida política ( la lucha por el poder ) pacificar al país y volver el orden, posterior al derrocamiento del antiguo régimen. Ello reclama garantía para los distintos grupos de una real participación del poder político, y la satisfacción de las demandas, ampliándose con ello los espacios a la participación de los ciudadanos (campesinos, obreros, empresarios, etc.). Esta es la diferencia básica del cambio propiciado por la modernización y el sistema anterior, "el número, dimensión y eficacia de sus organizaciones (24)". En esto se requiere la participación de las masas funcionalmente integradas ( dado el carácter centralista de este proceso ), para su expresión política en un partido único, lo cual no excluye la existencia de otros, pero quien dará fortaleza y legitimidad al nuevo sistema y sus instituciones será ese.

<sup>22</sup> Huntington, P.S. Op. Cit., p. 131.

<sup>23</sup> Eisenstadt, S.N. Op. cit., p. 123.

<sup>24</sup> Huntington, P.S. Op. Cit., p. 39.

El partido político es desde la perspectiva de Huntington " la organización distintiva de la política moderna... Su función consiste en organizar la participación, sumar intereses, servir de nexo entre las fuerzas sociales y al gobierno (29)". Esto prácticamente es la clave del asunto, ya que la solución a problemas y gestión ante los órganos de gobierno, le reditua simpatizantes. En la realidad mexicana de 1929 y hasta 1991 ha existido la acentuada preeminencia de un partido político ( actualmente Partido Revolucionario Institucional ), que con su nacimiento favoreció la institucionalización de la lucha política, la industrialización, ha mantenido la hegemonía política, estabilidad, paz social.

Todo el aparato político nacional es fundamental, " el establecimiento y la continuidad de los símbolos políticos básicos y de los marcos políticos y legales - de los símbolos comunes de la identificación político nacional, de los órganos de lucha política, de legislación - constituyen una condición previa para el desarrollo de un sentido de identidad y afinidad política diferenciada, moderna, entre distintos grupos y estratos que son incorporados al contexto de la comunidad política moderna (30)". Como ejemplo tenemos que se puede ubicar la necesidad de una Reforma Agraria, reivindicaciones y vigilancia a los derechos de los trabajadores, demandas de educación, salud, vivienda, etc.

<sup>29</sup> Ibidem., p. 90-91.

<sup>30</sup> Eisenstadt, S. N. Op. Cit., p. 85.

#### 4.2.3. Modernización de la Vida Social.

Como planteamos anteriormente, la modernización busco ser en sus inicios un conjunto de conocimientos para procurar la industrialización de los países más atrasados, con una economía básicamente agrícola, una sociedad dispersa y la inexistencia de clases sociales o un sistema de vida social fundado en los principios feudales. En su aspecto social la modernización propicio " el proceso de urbanización (que) ha estado en general muy estrechamente relacionado con la quiebra de al menos algunos de los criterios asignativos de status más tradicionales (7)".

Industrialización y urbanización son elementos clave para entender la repercusión de este proceso en la vida social que fue transformando gradualmente el modo de vida y las ideas mismas de los individuos, ya que " el proceso de cambio estructural y cultural inherente a la modernización se produce, como hemos señalado anteriormente, tanto a nivel de las instituciones y simbolos centrales, esenciales, de la sociedad, como en las diversas esferas institucionales u organizativas mediante reformas que pueden ser económicas, educativas, del regimen local, administrativas o agrarias (8)".

Sustentado en principios politicos liberales, el capitalismo industrial, extermino al capitalismo agrícola. La libertad e igualdad proclamados como el derecho a ejercer la libre actividad

<sup>7</sup> Ibidem., p. 67.

<sup>8</sup> Ibidem., p. 13.

productiva que mejor pareciese al individuo, fue sembrada en la sociedad, el resultado, las fábricas eran lo nuevo, lo moderno y era allí donde se requería la fuerza de trabajo. Grandes centros industriales y grandes concentraciones urbanas fueron cambiando al hombre. El paso de una economía sustentada en la agricultura a otra que favorecía a la industria alteró los valores sociales de status, ya que en la nueva sociedad surge un modelo económico-social que ya no reconoce como alta sociedad a la clase terrateniente (poseedora de grandes extensiones de tierra donde trabajaban los campesinos), sino ahora aparece el empresario y con él una nueva forma de prestigio social, la fortuna económica extraída o producida en las fábricas, las finanzas y el comercio. En la ciudad las personas ven modificadas sus costumbres y sus ideas. Su vida ahora se rige por una jornada de trabajo a cambio de una retribución salarial; la constante emigración de personas de distintos lugares provoca mezclas, fusión o extinción de sus tradiciones, en el vestido, en el calzado y en el hogar, todo el entorno tiende a cambiar.

El nuevo trabajo requiere de una mano de obra que posea una cierta capacidad para ser empleada en la industria, lo cual va haciendo necesaria la formación a nivel básico, técnico y técnico profesional, por lo que el Estado debe proceder a crear esa parte necesaria mediante la extensión del aparato público.

En el aspecto social, la urbanización exige que se amplíe la cobertura de servicios como agua, luz, drenaje, salud, etcétera; que por sus características propias no proporciona el empresario

privado, resultando así que también en esta parte el Estado extiende su acción incrementándose de esta forma sus necesidades de personal y recursos para realizarlos, creando para tal finalidad en muchos casos organismos públicos que deberán ejecutar tal o cual actividad.

En el caso mexicano, por ejemplo, el cambio en la concepción social de la propiedad, -situación presente aun dentro de la industrialización- se aprecia al promulgarse la Constitución de 1917. Lo que en un momento es válido para una sociedad puede ya no serlo en otro. La actividad estatal exigía una variación en el criterio socialmente dado a la producción de ciertos bienes y servicios, la de éste se orientaba a la satisfacción de necesidades de los individuos y no a la obtención de una ganancia en términos económicos.

#### 4.3. El Estado y la Actividad Económica.

##### 4.3.1. El Estado Liberal.

El libre mercado significó una magnífica oportunidad para una mayor circulación de los productos, favoreciendo de esta manera su diversificación y expansión. Se atribuía la natural existencia de elementos reguladores en la producción y consumo de mercancías, ya que las personas solo consumen lo que necesitan y al existir la diversidad se orientan a lo de mejor calidad. De esta forma, la organización y funcionamiento de los agentes económicos se realiza mediante una plena libertad, donde no se

hace necesaria la presencia de alguien que vigile y oriente la actividad productiva en la sociedad; en el capitalismo liberal se produce " lo que el mercado demande a través de empresas privadas destinadas a los consumidores que tengan el poder de compra... el Estado y el derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico, sus acciones son de garantía y su técnica de actuación es de policía (27)".

En su aspecto político el liberalismo estableció en su papel innovador, la existencia de principios fundamentales que favorecieron el cambio social: " a) la primacía de los valores individuales, b) la protección y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, c) el principio de legalidad y d) la división y equilibrio de poderes (28)". Estos se conjuntan en dos grandes grupos, los derechos del hombre y los derechos del ciudadano. Ello implica reconocer el valor social del individuo particular, integrado a una vida en comunidad con otros individuos, las relaciones entre estos, sus principios rectores y la forma de organización política establecida. Básico en el análisis es que a este momento corresponde la aparición del Estado moderno, el Estado de derecho. Forma política de organización de la sociedad vigente. En él se plantea la necesidad primero de una Constitución Política que normara, y

<sup>27</sup> Witker, Jorge. Las Economías Mixtas, p. 4.

<sup>28</sup> García Cotarelo, Ramón. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 2.

será ley suprema para ordenar y dirimir los conflictos de la vida en sociedad.

En la Constitución Política se reconocen los derechos de los individuos como son la facultad de ejercer libremente un trabajo y la libre expresión pública de sus ideas, favoreciendo de esta forma un impulso hacia la democracia, que estimula la existencia de organizaciones de individuos con la finalidad de alcanzar el poder político mediante su agrupación en partidos políticos.

El conjunto de la vida social queda sujeto así a la norma jurídica, que afectará no solo a los individuos ( a la sociedad civil ), sino también al Estado, quien poseerá una nueva forma de organización (dividida en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial), que permitirá prevenir los abusos del poder público y regulará su actuación en la sociedad. La vida social se ve trastocada por nuevos elementos que eliminan el sistema antiguo fundado en la existencia de una división social caracterizada por la presencia de grupos privilegiados como la aristocracia, el clero y estamentos militares parte de él, que conjuntamente procuran su mantenimiento y reproducción. Hemos señalado anteriormente el carácter cambiante de las sociedades, tales cambios son producto del agotamiento en el modelo existente por lo que se hacen necesarias las modificaciones. Es en esos momentos cuando resulta conveniente retomar las experiencias de otras sociedades, para evaluar y tratar de aplicar medidas de solución readecuando a la realidad particular los elementos que se consideren convenientes. Históricamente se ha comprobado que "

el Estado siempre ha desempeñado un papel clave en el afianzamiento de las precondiciones de la acumulación de capital; por ello, sus estructuras institucionales y formas de intervencion deben ser transformadas en la medida en que el propio capitalismo se modifique (21)".

El Estado en la sociedad, como organización política de la misma y debido a los conflictos propios del desarrollo en la constante interrelación de los individuos, "se sitúa en la cuspide del agregado de conflictos e intereses particulares que constituyen la realidad diaria de cualquier conjunto económico (22)". La forma de organización política de la sociedad debe, para subsistir y preservarse, garantizar la satisfacción de las necesidades sociales de la realidad en que actúa, por lo tanto estamos hablando de un modo de organización del aspecto económico al que favorece, es así que podemos establecer que " en último caso (la subsistencia del sistema depende) de su justificación a cerca de los efectos que tenga en el bienestar (23)".

Las formas de organización social fundadas en principios feudales que impedían el desarrollo de elementos nuevos que se gestaron en su interior provocaron su enfrentamiento, la actividad económica, política y social se vieron cuestionadas. Esa lucha planteaba la conservación o destrucción de tal forma de

21 Jessop, Bob. El Gobierno de lo Ingobernable, p. 808.

22 Jeannot, Fernando. La Modernización del Estado Empresario en América Latina, p. 23.

23 Helm, Dieter. 'Las Fronteras Económicas del Estado'. En: Perspectivas de la Modernización Política, T.6, p. 212.

organización: el modelo liberal, revolucionario en su momento planteaba una transformación radical de los elementos constitutivos de la sociedad existente, afectando todos sus aspectos. En lo económico se proponía y consiguió la abolición del sistema antiguo de apropiación, producción y base económica de la sociedad. La agricultura y producción para el consumo de los feudos, células de organización socio-económica que debían abrir paso ( dada la novedosa y aun incipiente evolución científico-tecnológica), a la aparición y fortalecimiento de una producción de mayor alcance, la propiedad y producción industrial.

El modelo liberal establece como elemento fundamental la existencia de una sociedad donde su lógica de funcionamiento económico sería el libre tránsito y producción de mercancías, que favorecerían la manifestación plena de las cualidades individuales, beneficiando con ello a la sociedad. Los grupos menos favorecidos por ese orden y que emergían con fuerza estaban constituidos por la burguesía (comerciantes), artesanos y peones que eran empleados en los feudos, quienes constituirían en el futuro el llamado proletariado que favoreció al liberalismo al vislumbrar las ventajas que proponía. Novedosos principios filosóficos básicos del modelo liberal como la igualdad y la libertad, fueron parte importante ya que satisfacían las expectativas imperantes dada la antigua relación social de semiesclavitud feudal y los excesos de privilegio que entrañaba.

El cambio en lo social implicaba la transición de una

sociedad sometida por ciertos valores a la existencia de otra que brindaba esperanzas, al considerar por principio la libertad e igualdad como nuevos valores que regirían la relación social, permitirían una existencia no diferenciada por el derecho de sangre y favorecía al mismo tiempo condiciones propias para el desarrollo y ascenso social fundado en el esfuerzo y la capacidad individual, fuera del dogmatismo o prejuicios sociales. La libertad misma como norma de vida tiene una limitación, esta consiste en el respeto de la libertad y derecho de los demás, cuando esto no es así se está afectando de manera grave la armonía y estabilidad en la convivencia, ya sea a nivel individual, de grupos o sociedades.

Dentro del Estado liberal la agudización de los conflictos propició su decadencia, ya que los principios fundamentales y objetivos se mostraban traicionados en la realidad. La existencia de libertad e igualdad social no materializada en el mejoramiento de las condiciones que permitieran la satisfacción de sus necesidades reales y concretas a los individuos reclamaba modificaciones. El mercado, ámbito de concurrencia donde se ofrece lo producido a los consumidores bajo el criterio de producción particular, excluye a quien no pueda pagar por el bien o servicio que requiere. A la actividad económica particular no le interesa otro criterio de producción que no comprenda la obtención de utilidades. La competencia que se establece reclama de quien produce una mayor eficiencia, esto se logra reduciendo costos en los insumos, disminuyendo el precio que se paga por la

materia prima y salarios, obligando a una mayor productividad de la fuerza de trabajo o bien cuando se logra alcanzar una mayor producción mediante la utilización de adelantos tecnológicos.

La constante explotación y sobreexplotación de la fuerza de trabajo aunado a las innovaciones tecnológicas, concurren a incrementar los niveles ganancia obtenidos y por consiguiente a la concentración de la riqueza, en detrimento de sectores empleados y no empleados que se agudizan en las cíclicas y cada vez más constantes crisis económicas, que se extendían socialmente y llegaban a causar problemas graves, la más cruda ocurrida en 1929 que hizo necesario el cuestionamiento de tal modelo de organización social.

#### 4.3.2. El Estado Interventor.

La intervención del Estado en la economía no es algo nuevo, pero sí su grado de expansión que es propio de este siglo. " A raíz de la primera guerra mundial especialmente a consecuencia de la gran depresión (en 1929), el Estado se volvió interventor con el fin de garantizar ciertos niveles de empleo y de ingreso aun en los países hasta entonces más liberales (24)". El grado " de intervención estatal considerado como necesario diferirá de país a país de acuerdo al nivel de desarrollo alcanzado y la disposición, o falta de ella de los empresarios privados para

<sup>24</sup> Guerrero Del Castillo, Eduardo. Esquema Histórico Conceptual de la Administración Pública Paraestatal, p.

asumir responsabilidades (20)". Mencionaremos que en nuestra opinión para el caso particular de México, la actividad económica del Estado ha debido ser hiperactiva, debido a las características propias al carecer de una actividad particular actuante y la exigencia de desarrollo entendido -como bienestar- de la sociedad.

El abandono de esa pasividad estatal afectaba un elemento fundamental del modelo capitalista liberal, este libre juego social de las fuerzas económicas que intervienen en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes que requieren. Esto fue lo que en un principio constituyó la base de argumentación de quienes se oponían a la modificación del modelo capitalista "puro", por el modelo capitalista intervenido.

Al asumir el Estado la responsabilidad de funcionar socialmente como promotor de desarrollo económico y bienestar social debía destinar recursos por lo que desde el " punto de vista económico, el proyecto implicaba una escalada del gasto público muy considerable que a su vez, había de ser atendido mediante la reforma del régimen fiscal y la explotación del carácter progresivo del impuesto sobre la renta personal, de forma que se garantizara que los que tenían más pagasen más por

<sup>20</sup> Hanson, A.H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, p. 48.

el sostenimiento de la comunidad (24)".

Respecto al gasto gubernamental podemos argumentar que se orienta en tres sentidos " a) gastos de inversión social (obras de infraestructura precisas para la acumulación y producción del capital); b) gastos de consumo social (obras y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir para socializar los costos del capital) y c) gasto social (obras y servicios que sirven de legitimación del Estado) (25)".

No podemos hablar de un " crecimiento " del gobierno en un sentido uniforme, armónico en sus niveles (federal, estatal y municipal ), ni en las deferentes áreas de la vida económica donde participa; consideramos que esto depende del grado de importancia para cada sociedad. En el caso mexicano por ejemplo, podemos apreciar lo anterior mediante la observación de las dimensiones que alcanzó la industria petrolera.

Debido fundamentalmente a la problemática que se presentó a partir de la década de los sesenta en el sistema capitalista donde se observó una amplia participación del Estado en la economía, se ha establecido su decadencia, y ahora las " teorías de la intervención del Estado parecen caducas y desfasadas, y sus doctrinarios emisarios del barroco (26)".

24 Garcia Cotarelo, Ramón. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, p. 49.

25 Ibidem., p. 188.

26 Guerrero, Omar. La Privatización de la Administración Pública, p.2.

#### 4.3.3. El Estado Neoliberal.

Frente a la ausencia de otro modelo propuesto como alternativa a la compleja situación, surge el neoliberalismo, que no es otra cosa que la vuelta a un estadio de organización de la sociedad que existió y demostró históricamente su inviabilidad debido fundamentalmente a sus contradicciones internas particulares. Tal modelo se caracterizó por la existencia de un Estado vigilante, impartidor de justicia, proveedor de seguridad y estabilidad, además de preservar y fomentar el libre juego de los diversos agentes económicos existentes en la sociedad, sin regulaciones artificiales (leyes y reglamentos), controlados únicamente por su elemento natural, el principio de la oferta y la demanda. Es su tesis principal "el regreso al laissez-faire, es decir, el regreso al liberalismo económico, en el que el Estado debe abstenerse de participar en el proceso económico, para que sean las fuerzas del mercado las que se encarguen de regular el proceso productivo y por ende salir de la crisis (\*\*)". Esa poderosa fuerza que surgió se manifestaba a favor del desmantelamiento de los mecanismos empleados para regular y orientar la producción de bienes y servicios en la sociedad. el neoliberalismo se constituye como un cuerpo articulado de propuestas que pretenden lograr la retracción estatal de la vida económica mediante la privatización y desregulación que

\*\* Márquez Zarate, Miguel Ángel. La Crisis del Estado Social de Derecho y el Neoliberalismo, p. 116.

analizaremos más adelante.

Una característica de nuestro tiempo "es el que como resultado de la complejidad que ha alcanzado la interrelación entre los países, los más desarrollados en realidad al promover o sugerir modelos de cambio en los países menos desarrollados estos siguen estando determinados por sus propios intereses, más que por los de las colonias mismas. Estas siguen siendo consideradas como medios para fortalecer la independencia económica de los países metropolitanos (\*\*)". Se plantea que el crecimiento en las dimensiones y expansión de las funciones estatales lo convierte en el único responsable de la crisis, dado que al carecer de recursos propios para responder a las cada vez mayores demandas, recurre a fuentes de financiamiento no convenientes como el endeudamiento interior y exterior; y cuando esto no es suficiente se recurre a la inyección de mayor circulante como instrumento, que le permite alcanzar solvencia, lo cual como reacción favorece el surgimiento de la inflación. El Estado se vio obligado a crear una serie de organismos públicos -empresas públicas- quienes debían realizar actividades en la sociedad, que van desde la asistencia social hasta la producción de bienes y servicios indispensables, para el mantenimiento y desarrollo del sistema capitalista intervenido.

Es claro el ataque a la acción participativa del Estado y se establece que " parte de la expansión contra-natural se observa en la salud, la seguridad social y la protección al trabajo: en

\*\* Hanson, A.H. Op. Cit., p. 40.

general en el bienestar social, lo que ha generado una sobrecarga de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados que ha provocado una sensible distorsión en la operación del mercado dentro del ámbito del Estado, produjo la perversión de las finanzas públicas, observable preferentemente en la transferencia de subsidios a las instituciones de servicios asistenciales, de seguridad social y protección laboral, casi todas ellas integrantes del llamado sector paraestatal (41)"

#### 4.4. Privatización.

##### 4.4.1. El Estado de Malestar.

La problemática socio-económica capitalista ( crisis y sus secuelas ), provocó el crecimiento del aparato público de actividad económico-social que poseía una capacidad de respuesta a los problemas insuficiente, debido fundamentalmente a la diferencia entre los recursos y las necesidades, lo que favoreció la opinión de aquellos que expresaban la necesidad de frenar su crecimiento y, en su lugar se favoreciera la participación de la actividad privada como elemento generador de bienestar, hecho social que no lograba brindar el Estado de bienestar.

Tal fracaso del modelo participativo de Estado, se dice, obliga a " tomar conciencia de la enorme sobrecarga que presenta la acumulación de las demandas a resolver, que agobia a gobiernos

<sup>41</sup> Guerrero, Omar. El Estado Mayestático Ante la Privatización, p. 20.

cada vez más vulnerables por sus múltiples compromisos y sus poderes demasiado amplios, por consiguiente gobiernos de hecho impotentes y además incapaces (42)". El Gobierno resulta ser el culpable de la desgracia de un país, el crecimiento de las dimensiones del aparato público de acción está siendo severamente cuestionado, el gobierno se vio obligado a crecer en la medida en que intentaba administrar todo... Según se creía solo de esa manera podría lograrse un proceso rápido y bien encaminado (43)".

Ante la situación de fracaso, el neoliberalismo "reclamó el derecho de corregir las desviaciones causadas por el modelo de bienestar, a partir de la ingerencia estatal que provocó el desquiciamiento de la supuesta regulación natural de la actividad económica y el entorpecimiento de la oferta, la generalización de la escasez y el encarecimiento de los productos (44)". Cada vez con mayor frecuencia hemos escuchado expresiones como esta: "los gobiernos tienen una función muy importante, pero no tienen nada que ver con la economía; el gobierno debe preservar el derecho y el orden público, debe establecer los mecanismos para dirimir las disputas y para definir los términos operativos de que constituye

42 Crozier, Michel. Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública,, p. 27.

43 Savas, E.S. Privatización la Clave para un Gobierno Mejor, p. 48.

44 Excélsior, "Sección Metropolitana. Lunes 6 de mayo de 1991, p. 1-14".

la propiedad privada (\*). La postura " cuestiona la actividad empresarial pública, aboga por la restricción de la actividad estatal y por el ensanchamiento de lo particular, de lo no colectivo. Señala la vuelta a los mecanismos tradicionales del mercado, denuncia el déficit fiscal y el gasto social del Estado como los causantes únicos de la inflación (\*\*)". El éxito de la propuesta neoliberal radica en que " muchos de los enunciados parecen dar una explicación básicamente acertada del sentido de la crisis actual de nuestra sociedad y contener propuestas de reforma que hacen dar los mejores resultados a los ojos del sentido común (\*\*)".

Un punto fundamental es que para los neoliberales la situación crítica que vive actualmente la economía mundial es causada por un gran delincuente: el gobierno, pero no el Estado; porque el Estado consiste en la relación de dominio-subordinación colectiva que tiene vigencia dentro de un territorio nacional, mientras que el gobierno está compuesto por los aparatos institucionales, personales y administrativos del Estado. Lo que proponen en cambio, es que se limiten las dimensiones del gobierno, que se dinamice la interacción entre la esfera pública y la privada al descargarla del lastre burocrático o de la

\* Friedman, Milton. El Financiero, Sección Finanzas, lunes 1 de abril de 1991, p. 5.

\*\* Campusano, Gabriel. Empresas Públicas, p. XXIII.

\*\*\* García Cotarelo, Ramon. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 3.

reglamentación excesiva (\*\*). Este enfoque implícitamente, está proponiendo la restricción de la mayor cantidad posible de prestaciones de todo tipo y la eliminación de las trabas legales a la libertad del juego de las fuerzas del mercado. desregulación y privatización son elementos fundamentales como propuestas de mecanismos resolutivos de problemas.

#### 4.4.2. Definición.

Para analizar la privatización hemos considerado necesario realizar un esbozo histórico introductorio del papel que ha jugado el Estado en la vida económica de la sociedad, lo que nos permitirá fundamentar la opinión de que la privatización corresponde a un determinado momento de desarrollo del sistema capitalista. Tenemos así, que el concepto privatizar " apareció por primera vez en un diccionario de inglés en 1983... convertir en privado, especialmente traspasar ( una empresa o industria ) del control de la propiedad pública a la privada... La privatización es el efecto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes (\*\*). Privatización se dice por otro lado "no solo es la entrega de fábricas o servicios públicos al

\*\* Jeannot, Fernando. Op. Cit., p. 163-164.

\*\* Savas, E. S. Op. Cit., p. 17.

sector privado; también significa liberar de trabas al mercado (80).

Hay por otro lado quienes afirman que esta "simple y llanamente (trata) de la entrega descarada de bienes de la nación a los intereses de voraces empresarios nacionales y extranjeros, que están de fiesta al ver acrecentarse de la noche a la mañana su poder económico y político (81)". Para unos constituye una tendencia necesaria y que dejará a la sociedad beneficios, para otros será lo contrario; pero, "la privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común la retracción de la actividad económica del Estado (82)".

De esto se desprende necesariamente que tal fenómeno afecta al conjunto social, ya que conlleva obligadamente a un "cambio en el estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada, pero la privatización de la provisión significa la enajenación de facultades de gobierno cuya renuncia puede tener saldos decrecientes en el orden social (83)". Lo realmente preocupante es que tal proceder "está siendo defendido en las naciones occidentales, comunistas y tercermundistas como alternativa a las

<sup>80</sup> McPerson, Peter. 'Que Ofrece la Privatización?'. En: Hanke Steve. Privatización y Desarrollo, p. 28.

<sup>81</sup> Bueno Rodriguez, Luis. El Financiero. Sección Enfoques, lunes 1 de abril de 1990. p. 42.

<sup>82</sup> Guerrero, Omar. Privatización de la Administración Pública, p. 9.

<sup>83</sup> Ibidem., p. 20.

ineficientes empresas gestionadas publicamente, no hay evidencia de que, en realidad, sea un modelo de gestión más eficiente inherentemente (\*\*). Las razones para privatizar "difieren tanto de un grupo de países con respecto a otro, las técnicas utilizadas y sobre todo las consecuencias no son forzosamente las mismas (\*\*)". Por el momento dejaremos hasta aquí esta cuestión, para proceder a mostrar y analizar la problemática de este fenómeno, donde ahondaremos en sus causas y objetivos.

#### 4.4.3. Presiones a Favor.

Modificaciones a nivel internacional en la concepción acerca del papel participativo del Estado en la economía, llegaron a establecer como "única opción viable de desarrollo futuro, la vuelta a un antiguo esquema de apropiación y funcionamiento de los medios de producción social, el libre juego del mercado. Este aparentemente novedoso avance ha alcanzado una fuerza que somete a los países a su ejecución, ahora al igual que en cada periodo histórico los hombres creen que tal o cual sistema económico, político y social aparece como un factor que viene a solucionar los problemas y debe ser acatado tal cual, de lo

\*\* Eaton, Josep. W. 'Estrategias para la Privatización Burocrática Capitalista y Populista'. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, p. 205.

\*\* Laynez, Javier. 'Los Programas de Redimensionamiento del Estado: ¿Un retorno al Estado Mínimo?'. En: Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, p. 127.

contrario se comete un grave error.

La situación actual, se caracteriza por una permanente y desconocida hasta entonces interdependencia entre países, que trae como consecuencia el establecimiento de relaciones de subordinación de los menos avanzados a las metrópolis, quienes ejercen gran influencia sobre aquellos llegando al caso del total control. Encontramos que debido a sus graves problemas financieros y al no encontrar recursos al interior ( que demandaba el sistema de capitalismo intervenido ), se vieron obligados a recurrir a los poderosos organismos financieros internacionales al servicio de las grandes potencias para obtener recursos, quienes condicionaron tal "ayuda" a la aplicación de ciertas "recomendaciones" que les permitirían disminuir sus problemas.

El aspecto exterior, consistió en el favorecimiento que provino entre otros factores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (quienes propugnaron por igual que los centros hegemónicos de poder), porque los países deudores se comprometieron a reducir sus gastos gubernamentales, como precio que debían pagar para recibir asistencia financiera o préstamos adicionales (24)".

Al interior fueron acrecentándose las presiones de grupos empresariales que "defienden una mayor privatización... y apoyan la legislación que prohíba tomar empleados gubernamentales para

<sup>24</sup> Guerrero, Omar, Op. Cit., p. 7.

realizar obras que puedan llevar a cabo las empresas privadas (77)". Integradas las presiones, en general, se enfocan en cuatro líneas de acción: "pragmática, ideológica, comercial y populista. El objetivo de los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan el problema ideológicamente es un gobierno más restringido que desempeñe una función menos en comparación con las instituciones privadas. La meta de los intereses comerciales consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor otorgándole más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas (78)". Tales presiones están dirigidas a propiciar la modificación del carácter participativo del Estado, pero de manera general consideramos que "las especificidades y particularidades que (adquiera) la implantación ... en cada medio nacional, decidirá el tránsito por el cauce democrático o por el autoritario (79)", en el que se funde su materialización.

77 Savas. E.S. Op. Cit., p. 26.

78 Ibidem., p. 19.

79 Jeannot. Fernando. Op. Cit., p. 45.

#### 4.4.4. Desregulación y Desreglamentación.

La regulación y reglamentación de la sociedad de capitalismo con participación del Estado, presupone la supremacía de una entidad que por encima de los intereses particulares o de pequeños grupos, vigilará para cuidar que sea respetado el derecho y la libertad de los individuos, por lo que en fundamento con las bases del Estado de derecho moderno se procedió socialmente a legislar en torno a la actividad económica en la sociedad. Esto se hizo necesario al mostrarse la no conveniencia de seguir con un esquema de producción social basado en el libre mercado, fuera de toda regulación, favoreciendo la producción, distribución y consumo que se regía por la lógica de la oferta y la demanda. Por oferta y demanda se entiende " la acción de los mecanismos correctores que mantienen un sistema en existencia (\*\*)". La actividad del Estado capitalista intervenido no solo consistirá en el producir leyes y servicios, sino además, establecer mecanismos jurídicos que regularan las relaciones entre los elementos participativos en la producción de los bienes y servicios para consumo de la sociedad, ya sea pública privada o social, las relaciones entre estos y el mercado y, delimitando las áreas que corresponden a lo público y lo privado.

En lo referente al primer punto debemos reconocer que es cuando socialmente se reconoce la diversidad de agentes económicos a quienes se reconoce como elementos participativos en

<sup>40</sup> Crozier, Michel. Estado Moderno, Estado modesto, p. 103.

la sociedad: en lo segundo es el carácter y los lineamientos que se establecen entre estos y el mercado ( los consumidores o usuario ), y por ultimo, el tercer aspecto se refiere al establecimiento de una línea divisoria entre las áreas de producción donde la sociedad permitira la participación particular y donde sera exclusiva la pública: como lo apuntamos anteriormente va fuere por su importancia para favorecer el impulso industrializador, o por su trascendencia para el bienestar social que implica, que esos límites varien de una sociedad a otra y aun más, dentro de una se pueden modificar con el paso del tiempo. Como ejemplo de estos se nos presenta que en el caso particular de Mexico, se nacionalizo el petroleo, los ferrocarriles y el sistema de producción de energía eléctrica, sectores donde no se permitia la participación de la actividad particular a quien antaño le pertenecia. Esas modificaciones se dan a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y se ejecutaran en las decadas siguientes.

El principio fundamental del neoliberalismo es el que plantea " el retorno al liberalismo económico, la reducción del gasto público, la supresión de la mayor cantidad posible de prestaciones de todo tipo y la eliminación de las trabas legales a la libertad del juego de las fuerzas del mercado (\*\*). Por que lo consideramos que el modelo neoliberal " propugna así un movimiento de desregulación de la economía y de la sociedad, esto

\*\* Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar. p. 147.

es, un Estado abstencionista que no dicte va mas disposiciones reguladoras de la actividad economica v que incluso, derogue las que estan en vigor (42). Los argumentos que se emplean para justificar tal movimiento se concentran basicamente en senalar que " las regulaciones implican una carga economica y proporcionan ventajas: conviene aminorar las primeras y fomentar las segundas (43). Lo cual implica una disminucion de las actividades estatales tanto de control como de produccion, que tienden a favorecer el enriquecimiento concentrado v por lo tanto acrecentar las diferencias sociales, por lo que afirmamos que " el capitalismo privatista mas es una cruzada por la modernizacion concentracionalista, que una cruzada por la desregulacion (44)".

El discurso neoliberal en su aspecto ideologico al retomar elementos economicos, politicos y sociales del liberalismo clasico (libertad e igualdad) establece que " en un mundo en perpetuo cambio ya no puede haber modelo ni regulacion (45)". Anteriormente ya analizamos el cambio social v solo mencionaremos que tal aseveracion carece de sustento ya que tal proceso (el cambio), parte de una realidad social para llegar a otra con sus particularidades. En ese sentido cabe aclarar que " en cuanto a

42 Garcia Cotarelo, Ramon. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 5.

43 Garcia Cotarelo, Ramon. Razones y Sinrazones del Neoliberalismo, p. 10".

44 Jeannot, Fernando. Op. Cit., p. 165.

45 Crozier, Michel. Op. Cit., p. 85.

la idilica elaboración sobre la economía de mercado libre, entendiéndolo por tal aquel en el que no se da algún tipo de intervención reguladora estatal, resulta evidente que ni por justificación lógica ni por experiencia de este tipo de economía se ha conseguido una prosperidad generalizada que garantice bienestar colectivo, con atención especial a los sectores menos privilegiados (\*\*). Es por ello que consideramos que "debe preocupar una desregulación exagerada que pueda disminuir conquistas sociales y crear un ámbito de competencia donde solo triunfen los poderosos (\*\*)".

Hemos visto lo que implica el proceso de desregulación, ahora analizaremos la reglamentación de la vida en sociedad expandida en el período de capitalismo intervenido, la cual se refiere a la "normatividad jurídica de la política económica. Será entonces el conjunto de leyes, reglamentos, disposiciones, acuerdos, etc., quizá constituirá el cuerpo normativo al que deben adecuar su actuación los diversos agentes económicos (\*\*)". La argumentación neoliberal manifiesta que dada la complejidad que ha alcanzado la vida en sociedad "las intervenciones directas de una gran reglamentación activa que limita la libertad de contrato, que dicta las condiciones particulares para la contratación, el despido, las promociones y

\*\* Garcia Cotarelo, Ramon. Razones y Sinrazones del Neoliberalismo, p. 11

\*\* Guerrero, Omar. El Estado Mayestático Ante la Privatización, p. 15"

\*\* Jeannot, Fernando. Op. Cit., p.169.

la utilización de los impuestos para asegurar una mayor igualdad de ingresos han traído consigo la creación de un derecho fiscal, de un derecho social, de un derecho mercantil cuyas contradicciones no dejan de asustar a los propios especialistas (49)".

La reglamentación en primer lugar en países como México tuvo como finalidad el garantizar socialmente ciertos niveles de ingreso (salario mínimo), duración de la jornada de trabajo, establecer los requisitos para el despido de trabajadores no solo empleados en la iniciativa privada sino aun los del propio gobierno, o sea, las reglas a las que se sujetaría a las nuevas actividades comerciales e industriales que surgían con el proceso de evolución que no podían quedar al margen de los lineamientos nacionales de control. Como ejemplo de lo que propone la desreglamentación tenemos el constante reclamo de una mayor flexibilización en materia laboral que " a) contribuía a romper el injustificado monopolio representativo de los sindicatos y siendo más respetuosos con el principio de libertad de mercado; b) posibilitará un margen mayor de maniobra de la empresa y una superior tasa de ganancia y c) responderá en definitiva, en beneficio de los propios trabajadores (70)". Se erigen como elementos reforzadores de este proyecto teorías y técnicas de organización en este terreno donde por ejemplo se sugiere que

49 Crozier, Michel. Op, Cit., p. 122.

70 García Cotarelo, Ramon. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 5.

"capacitando a los empleados... el autocontrol da resultados excelentes, sobre todo cuando puede ser enriquecido, sostenido y desarrollado mediante nuevas formulas de organización, como los círculos de calidad (?)"

Al proyectar socialmente tales postulados se pretende -consideramos- la total extinción del Estado de capitalismo intervenido, cívitando el proceso histórico de evolución particular de cada sociedad. El carácter corporativo de organización de los trabajadores (elemento clave en la teoría de la modernización), se hizo necesario para dotar de una fuerza activa y real al Estado. Pretender instaurar un modelo que ya existió y demostró sus carencias y las graves consecuencias sociales no es sensato. En el momento actual y ante tales postulados, lo más grave parece ser " la renuncia del Gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales (?)" . El alcanzar niveles óptimos de productividad y la libre contratación del trabajo asalariado, no es garantía de bienestar de la población, la ley de la oferta y la demanda en su lógica establecen que al haber una mayor fuerza de trabajo la cual no alcanza a ser empleada y reducido el nivel de empleos, el nivel de salarios tiende a disminuir, por lo tanto al no existir un límite mínimo de ingreso, el valor deteriorado se ira profundizando.

<sup>71</sup> Crozier, Michel. Op. Cit., p. 204-208.

<sup>72</sup> Guerrero, Omar. Privatización de la Administración Pública, p. 12".

#### 4.4.5. Desincorporación.

En un mundo real donde las desigualdades económico-sociales se acentuaban, era necesaria la destinación de recursos para reducir de alguna forma esa brecha social creciente, como factor que permitiese continuidad, garantizara la reproducción de la fuerza de trabajo permitiendo la satisfacción de necesidades indispensables (alimentación, vestido, salud, etc.), y al mismo tiempo, favorecer la permanencia y reproducción incrementada del sistema. La base fundamental de su argumentación establece que "las estrategias de desarrollo pasado, basadas en grandes burocracias gubernamentales y economías centralizadas controladas por el Estado, se han desacreditado por su fracaso, los programas de privatización tienen éxito económico y forjan estabilidad económica. La privatización funciona porque se dirige al empresario, fomenta la iniciativa individual y promueve estrategias orientadas al mercado (7)".

El crecimiento del aparato público no respondió a solucionar los problemas que surgieron como consecuencia de la complejidad en la vida social. fueron cada vez mayores las demandas y las respuestas inexistentes, atrasadas o ineficientes en muchos casos, pero no en todos los órdenes, dado que lo fundamental permaneció; la estabilidad social permitió la continuidad en el proceso de generación y apropiación de la riqueza. El cúmulo de necesidades insatisfechas fue quizá lo que en cierta medida

<sup>7</sup> Mc Person, M. Peter. Op. Cit., p. 29.

provocó que se incrementara la desconfianza en el Estado participativo, erosionando al mismo tiempo su base de legitimación y apoyo a las propuestas de continuidad. Una de las respuestas de los privatizadores es que esto "permite a los gobiernos reducir su déficit mediante la eliminación de costosas subvenciones que mantienen a flote a las paraestatales (74)".

Al hablar de las empresas donde el gobierno participa parece que es propio y exclusivo de la actividad de producción pública, en conjunto la incapacidad para cumplir con esas funciones, pero consideramos que las generalizaciones no siempre son del todo acertadas.

Por otro lado, acerca de las empresas públicas se cuestiona la "falta de responsabilidad social" de quienes en el gobierno y sus empresas se encargan de elaborar los planes y programas que marcarán el ritmo y sentido que se dará a la producción y distribución de un bien o servicio, donde por el lado opuesto se dice que los "planes privados pretenden anticipar correctamente las demandas del consumidor y los gastos de producción, pues el valor actual de la empresa privada depende de la correcta anticipación de las demandas y gastos (75)". Esa falta de claridad en la responsabilidad y la consiguiente formulación arbitraria hacen que resulte "difícil ... definir y medir el

<sup>74</sup> *Ibídem.*, p. 27.

<sup>75</sup> Hanke, Steve. 'La Necesidad de los derechos de Propiedad'. En: Hanke, Steve Op. Cit., p. 55.

desempeño de una organización encargada de proveer un bien (76)". Esto hace parecer a la actividad no solo productiva sino a la actividad de gobierno en general como desarticulada e irresponsable, lo cual consideramos no puede tomarse como un argumento válido, ya que aunque han existido deficiencias, el proceso de evolución en el control y mayor coordinación de la actividad pública se ha realizado. Ningun proceso social podemos sostener nace perfecto, se va creando y mejorando.

La experiencia mexicana nos muestra como, de manera gradual el Estado ha implementado mecanismos e instrumentos de evaluación y control de las empresas donde participa a medida que fue incrementándose el número de éstas, el proceso lo podemos precisar a partir de 1947 cuando surge la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, hasta la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales durante el sexenio de Miguel De la Madrid.

De forma simplista el gasto social ha recibido severas críticas dado que se plantea que debido a su incremento " las diferencias en términos cuantitativos parecen no ser tan grandes entre vivir dentro del mundo de las prestaciones sociales o hacerlo del producto del propio trabajo (77)". La calidad, orientación y extensión del gasto destinado a la prestación de servicios sociales difiere en los distintos países, consideramos

76 Savas, E.S. Op. Cit., p. 82.

77 Garcia Cotárelo, Ramon. Razones y Razones del Neoliberalismo, p. 7.

que tal aseveracion no es aplicable al conjunto, va que por ejemplo esto corresponde a un modelo en una sociedad desarrollada, pero a diferencia de esta en los paises subdesarrollados, las condiciones son diferentes. En los primeros, el gasto llega a niveles de garantizar un seguro de desempleo, en los segundos no, son por lo regular servicios que se hacen indispensables en virtud del bajo nivel de poder adquisitivo de los salarios y comprenden aun a aquellos que poseen un trabajo.

#### 4.4.6. El Capitalismo Popular.

Uno de los argumentos básicos del discurso privatista es el pretender la instauracion de una forma de participacion en la propiedad de los medios de produccion, que se basa en la democratizacion de esta, bajo el supuesto de la aparicion de un capitalismo popular que " ha sido uno los temas mas publicitados a favor de la privatizacion (79)". Ese argumento plantea la copropiedad de las industrias y empresas, entre los grandes capitalistas y quienes participan directamente en la produccion, los trabajadores, con la finalidad de hacer participes al capital y al trabajo de los beneficios y riesgos propios de la logica del mercado. La prosperidad y la desgracia se compartiran, pero consideramos en grado y con repercusiones muy diferentes. Se

<sup>79</sup> Guerrero, Omar. La Privatización de la Administración Pública, p. 5.

establece que si "los trabajadores admiten reducir sus retribuciones cuando descienden los beneficios y aumentarlos cuando aquellos se incrementan, no tendria porque haber inseguridad en el empleo (7)"

Ese argumento atenta contra la existencia de la reglamentación propia del Estado de bienestar, que pretende garantizar niveles de ingreso y condiciones laborales que permitan cierta seguridad en el empleo y salarios que alcancen a satisfacer las necesidades de vida de los ciudadanos. Consideramos que esa propuesta no corresponde con la realidad, debido a que presupone la existencia de un mundo ideal, con un tipo de empresario ideal, que se preocuparia por el constante mantenimiento y mejoramiento de los niveles de vida de los trabajadores, sacrificando por lo tanto si es necesario parte de sus beneficios. Este nuevo "capitalismo popular" plantea por otro lado que durante " los ultimos veinticinco años, el tamaño del Estado ha desconocido o reprimido la tremenda energia de grupos individuales; existe un gran potencial por desencadenar.. (por lo que) la desregulación y privatización son las claves para promover el crecimiento economico mundial (8)".

El analisis social exige un conocimiento por lo menos basico, y un principio fundamental es el que establece que en

<sup>7</sup> Garcia Cotarelo, Ramon. Razones y Sinrazones del Neoliberalismo, p. 7.

<sup>8</sup> Berg, Eliot. 'El Papel de la Desincorporación de las Empresas Publicas en el Desarrollo Economico'. En: Hanke, Steve. Op. Cit., p. 40.

cualquier sociedad cuando un agente no es capaz de garantizar a si mismo su permanencia, ese espacio nunca queda vacío. lo sustituye otro. La explicación del porque el crecimiento y expansión del aparato público de producción debe ser ubicada en el proceso histórico particular del desarrollo social. Básicamente el crecimiento de la administración pública obedeció a razones lógicas, como fue, la ausencia de una actividad particular dispuesta a asumir su compromiso como elemento innovador tomando el riesgo inherente propio de su esencia.

Aunque hoy en el contexto actual se plantea como propuesta de cambio el que la " la propiedad privada ofrece estímulos para que la gente se enriquezca y no solo se distribuya lo que existe ("1)". Esto a nuestro juicio tiende a favorecer y acrecentar socialmente el carácter efectivo de la producción particular, siendo que históricamente se muestra su falsedad. la opinión simplista atribuye a la producción estatal incapacidad para generar riqueza, pero olvidan que el criterio de tal no es ese.

#### 4.4.7. Problemas y Riesgos.<sup>7</sup>

Hemos presentado un breve recorrido de la evolución de la sociedad capitalista y del papel del Estado, una cosa es cierta, cualquier cambio, transformación o reforma en el aparato público de gobierno no debe violentar o por lo menos contrariar

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. La Privatización de la Administración Pública, p. 6.

bruscamente la costumbre social en la que actúa, sin ofrecer alguna alternativa real cuya implementación debe ser gradual y acorde con las necesidades tanto del Estado como de la sociedad.

Un proyecto económico, político o social carece de sentido cuando socialmente no existen las condiciones indispensables que ofrezcan un desarrollo mínimo necesario en esa realidad a los individuos en general, no solamente a los más poderosos. El esquema capitalista con una colaboración dinámica del Estado presenta graves problemas, ya que su campo de acción fue extendido socialmente en grandes dimensiones y prácticamente la vida en general dependía de este: las cada vez mayores necesidades han provocado que " las peticiones hechas al Estado central sean a la vez naturales e imposibles de satisfacer (")", dados los niveles de complejidad social.

Consideramos que la supuesta incapacidad del aparato público de acción " no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado (")". En el caso particular de México al no haber cumplido con lo establecido en la Constitución de 1917, no podemos aceptar el que se considere este modelo como rebazado. El Estado como agente activo en la sociedad no puede permanecer al

<sup>92</sup> Crozier, Michel. 'El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad; Obligaciones y Oportunidades: Del Estado Arrogante al Estado Modesto'. En: *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, p. 29.

<sup>93</sup> Guerrero, Omar. *El Estado Mayestático Ante la Privatización* p.13.

margen en los momentos de definición acerca de su futuro papel en la vida socio-económica. la transformación debe evaluar los beneficios y los males, y así ajustar su función a la realidad nacional.

Como punto inicial apreciamos al proceso privatizador en su aspecto correspondiente a la transferencia de empresas del sector público o particulares como uno que "no puede darse a menos que haya suficiente capital en el sector privado para comprar las empresas estatales (\*\*)". Tal fenómeno determinará si la transferencia beneficia a la burguesía nacional o internacional, ya que al no existir la capacidad adquisitiva al interior se buscará al exterior. Evaluamos al privatismo como una tendencia hacia la mayor concentración de la riqueza por lo que planteamos que de no "adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica el poder económico quedaría por la tendencia del capital en unas cuantas manos, distanciándose y haciendo depender las decisiones principales de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello genera polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad (\*\*)". La concentración económica en manos privadas tiende a extender su poder hacia lo político por lo que consideramos al Estado propuesto por el neoliberalismo

\*\* Cowan Gray, L. 'Panorama General de la Privatización'.  
En: Hanke. Steve. Op. Cit., p. 21-22.

\*\* Cuadra, Hector. 'El Modelo Normativo de la Empresa Pública. En: México 75 Años de Revolución. Política II, p. 601 .

como una presa fácil o un botín a alcanzar, por una burguesía nacional o internacional poderosa y una sociedad civil débil, por lo que "será muy difícil impedir que haya un intento permanente de instrumentalización de ese Estado en provecho de una clase (\*\*)". Históricamente habría en ese Estado y esa sociedad un retroceso, el Estado es la sociedad organizada políticamente, en México en el siglo pasado se vivió tal momento, como volver a lo que ya existió y desembocó en una Revolución.

Por otro lado tenemos que "la crítica al mal funcionamiento de la burocracia quisiera suscitar la convicción... de que toda burocracia es mala y toda intervención condenable, lo que no es justo ni cierto. La reforma de la administración pública aquejada de vicios hartamente conocidos es una necesidad inaplazable. No es conveniente en cambio, que esa reforma haya de hacerse implantando en la administración pública la lógica del capital, esto es, el móvil del lucro que es lo que piadosamente se esconde bajo la propuesta de aplicar a la función pública criterios de empresa privada (\*\*)"

Tampoco consideramos que toda intervención sea por sí misma beneficiosa socialmente, consideramos que la privatización y la desreglamentación "puedan traer beneficios ahí donde la administración pública ha demostrado un carácter deficitario

\*\* García Cotarelo, Ramón. Razones y Sinrazones del Neoliberalismo, p. 12.

\*\* Ibidem., p. 9.

irreparable (22)". Esto es cierto "la privatización puede defenderse cuando sirve como medio para un mejor servicio a igual o a menor precio y mas seguridad, pero no es un fin en si misma (23)", es por ello que evaluamos posibles ventajas y beneficios que podrian lograrse, pero entiendase estos no deben exagerarse. Por ello al realizar cualquier transferencia se debe contar con " estudios sobre las paraestatales que consideremos no viables para llegar a convencer acerca de una accion deseable. Estos estudios deben definir y clasificar a la empresa. Si una empresa jamàs tiene exito hay que liquidarla. Las empresas que a los ojos del gobierno sean estrategicas o que este no considere entregar al sector privado, deben renovarse (24)".

Pero debemos tener cuidado en ese analisis, ya que por ejemplo la eficiencia, rentabilidad o racionalidad, " son valores acordados los que definen su alcance... su naturaleza es convencional, han sido formulados con arreglo a un fin determinado. En administracion privada estos valores se ciñen a la rentabilidad, en administracion publica trascienden hacia el bienestar y seguridad de la vida comunitaria de una nacion y de plasman en la Constitucion Politica. En este ambito los valores politicos y sociales son tan elevados, que una de sus misiones es la de paliar los abismos planteados por la division y lucha de clases.

22 Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 35.

23 Eaton, Josep. Op. Cit., p. 202.

24 Berg, Eliot. Op. Cit., p. 39.

en fin estimular la solidaridad y la armonia social. La disyuntiva seria en entender. ... entre el derecho y el rendimiento, no entre produccion competitiva y no competitiva (\*)". Debe estar bien clara una situacion " el aparato central de gobierno tiene una problematica organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores. proporcionar educacion masivamente. afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la poblacion, son metas de naturaleza muy disimil a las de la empresa de negocios (\*\*)"

Los parámetros conservadores de medicion alientan " la idea de que los fondos publicos destinados directa o indirectamente al fomento de la empresa ya que esta genera riqueza están justificados sin mas. mientras que cuando se destinan a otros fines constituyen un derroche. no resulta conveniente por si misma, en primer lugar, muchos gastos sociales contribuyen a mantener un clima social de tranquilidad, que, en definitiva, garantiza la situacion normal de la produccion (\*\*)" . Existen campos o actividades que son areas de accion publica que jamas serán rentables economicamente. " pero tambien pueden gestionarse con criterios empresariales en el sentido en que se administren

\* Guerrero. Omar. Op. Cit., p. 25.

\*\* Kliksberg. Bernardo. Cómo Transformar al Estado. p. 59.

\*\* Garcia Cotarelo. Ramon. Op. Cit., p. 8".

obteniendo mejores resultados con los medios de que se dispone (\*)". Para nosotros resulta poco lógico el que un agente económico como el empresarial que también se ha visto beneficiado bajo la activa participación del Estado exija su desaparición. Consideramos que al igual que hoy se reclaman límites a la actividad económica pública se debe aplicar en el mismo sentido el criterio limitativo a la privatización.

Es indispensable ponderar el alcance que tendrá la venta de empresas ya que en épocas de dificultad o riesgo el Estado debió asumir pérdidas, incapacidad e irresponsabilidad por parte del sector privado, y ahora posterior a grandes cantidades de inversión pública realizada, que las sitúan en una posición que hace factible su manejo bajo el criterio particular de producción, exigen se devuelvan haciendo a un lado el beneficio social y la historia.

Hay que ver las desincorporaciones "como un dificultoso proyecto como es reformar al Estado... involucra... el cambio de un modelo de desarrollo que afecta primariamente la estructura de la producción y de los servicios y por tanto, el intercambio comercial con el exterior; una recomposición de las relaciones políticas y de la estructura del poder nacional, un fenómeno creciente en el que la sociedad civil toma una postura distinta y con más autonomía frente a poder público (\*\*)". Esta

\* Ibidem., p. 9.

\*\* Aburto, Hilda. "Intervención y Política", El Financiero, 30 de abril de 1991, p. 38.

transformación de la sociedad y de las relaciones entre los distintos sectores sociales nos obliga a prever y alertar sobre la necesidad de no ceder "a la presión por privatizar los servicios públicos (ya que), en muchos casos significa romper principios no del Estado social, sino del mismo Estado de derecho, como la igualdad de los ciudadanos ante la ley (\*)".

El proyecto neoliberal requiere la existencia de un Estado que se "muestre partidario de ceder parcelas de soberanía (\*)". lo que es contrario al sentido nacionalista dado a la intervención mediante la participación económica estatal. Debemos poner atención en el alcance global que tendrá la privatización en nuestra sociedad, dado que puede llegar a afectar las funciones básicas del Estado. Los límites a la privatización no solo están marcados por las funciones básicas de todo Estado, sino también por los cometidos públicos. Aquellas son parte inherente, las últimas tareas adquiridas dada su trascendencia económica, política y social. "La privatización conduce a un desposeimiento de poder e influencia de las autoridades gobernantes (\*\*); pero históricamente ha sido demostrado la innegable necesidad de clarificar los límites de

\* Garcia Cotarelo, Ramon. Op. Cit., p. 9.

\*\* Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, p. 214.

\*\* Eaton, Jossep W. Op. Cit., p. 200.

una y otra, lo cual estara en funcion del tipo de sociedad y de su memoria historica.

El analisis realizado en este capitulo, nos ha permitido apreciar como la dinamica de desarrollo capitalista ha requerido de la modificacion del papel del Estado en la vida economica de la sociedad, dependiendo de las particulares condiciones historicas; pero siempre como una medida tendiente a perpetuar esse modelo social.

El Estado liberal, el interventor y ahora el neoliberal, han surgido en el seno de la sociedad capitalista. El primero se caracterizo por ser un modelo social donde el Estado debia mantenerse al margen de los procesos economicos, adoptando una actitud de policia; su funcion consistio en preservar el orden que requeria la libre produccion, distribucion y consumo de las mercancias.

En este siglo se hace necesaria la modificacion de tal modelo de organizaci social, ya que historicamente fue demostrado que el libre actuar de los agentes economicos privados por si solo no eran garantia de progreso y bienestar general. Surge asi el Estado interventor quien gradualmente se fue constituyendc, hasta afianzarse como el elemento rector de la economia en lo que se denomino como sistema de economia mixta, el cual se caracterizo por fomentar y consolidar la presencia en la produccion de bienes y servicios para el consumo social de tres agentes fundamentales, el privado, el estatal y el social.

Es bajo este esquema de organizacion social donde se ubica

el surgimiento e implantación de la teoría de la modernización, la cual como principales características presenta, en lo económico, el tránsito de una economía basada en la agricultura a otra de tipo industrial (el surgimiento de las fábricas); la expansión y diversificación del comercio, así como la transformación de la relación entre el trabajo y los dueños de los medios de producción, de una condición de semiesclavitud a otra de asalariado.

En lo político se presenta la institucionalización de la vida política y con ello el surgimiento del partido político como el mecanismo integrador de grupos para luchar por la conquista del poder político, pero con una peculiaridad, en una sociedad en proceso de modernización (industrialización), debe existir uno poderoso, aglutinador y controlador de grandes masas de población (obreros, campesinos, militares, burgueses, etc.), quienes darán fortaleza al Estado y legitimidad a los actos de gobierno, además de presentares una manifestación hacia la secularización de la vida social, o sea, el alejamiento de valores religiosos que rigen en gran parte los actos de los individuos.

En el aspecto social a la modernización le es propia la concentración urbana (producto de la industrialización), y con ello la fusión o extensión de las costumbres de los individuos que emigran del campo a las ciudades, la expansión y diversificación del comercio, de los servicios que presta el Estado (educación, atención a la salud, infraestructura urbana, etc.), como aportación clave para impulsar y consolidar la industrialización.

La expansión de la actividad económica del Estado en la sociedad se incrementó y diversificó, porque así lo determinó la realidad social, llegando a niveles que resultaron insostenibles producto del desequilibrado desarrollo de los distintos países, regiones y grupos sociales, lo que fue minando gradualmente el consenso para su permanencia.

Los altos niveles de inversión a que recurrieron los gobiernos y por lo tanto su expansión en la economía mediante empresas públicas para lograr la industrialización (modernización) de los países, ya fuera construyendo la infraestructura necesaria (caminos y puertos), produciendo bienes y servicios para el consumo social, o insumos para la industria a bajo costo (salud, vivienda, alimentos, minerales etc.), otorgando estímulos fiscales y el financiamiento, fueron los más sobresalientes.

El Estado neoliberal surge como una respuesta "lógica" a la problemática del Estado interventor, que fundamentalmente responsabiliza al Estado de todos los males por lo que propuso la privatización y la desregulación como elementos que permitirían mediante la venta de empresas y la no intromisión del Estado en actos económicos mayor libertad, eficiencia, rentabilidad, progreso y bienestar social, bajo una premisa fundamental la retracción estatal de la vida económica de la sociedad y la expansión del espacio privado de producción.

## CAPITULO 5

### LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO 1982-1991.

## 5.1. La Empresa Pública en México 1982-1988.

### 5.1.1. El Régimen de Miguel De la Madrid.

Su periodo como Presidente de México se inició el primer de diciembre de 1982, en un momento donde prevalecía un ambiente socio-político de gran desgaste para el sistema en general; lo anterior como efecto de los graves problemas económicos por los que atravesaba el país, consecuencia del fracaso de la política implementada durante el régimen anterior, la cual fundamentó el desarrollo y perspectivas del país en su potencial petrolero. Aquello, aunado a la decisión de nacionalizar la banca había creado una atmósfera de descontento y desconfianza en el gobierno por parte de la burguesía nacional y extranjera, que como grupos de poder al interior habían alentado (dadas las circunstancias) esa insatisfacción presente también en los sectores medio y populares debido a los efectos que la crisis causó en sus niveles de bienestar.

Parece ser que entre otras causas la nacionalización bancaria constituía un problema para el régimen, ya que la ofensiva de los grupos afectados y en general de la burguesía tendió a hacerse más sólida, lo que permitió a estos articular con más fuerza demandas entre las que sobresalen, "la definición de la economía mixta y el realismo económico como forma de racionalidad económica (1)". Se atacaba la excesiva intervención estatal en la economía, el nocivo poderío económico del Estado y

<sup>1</sup> Millán, Rene. Los Empresarios Ante el Estado y la Sociedad, p. 157-158.

el exceso de poder del Ejecutivo, todo lo cual obstruía la acción económica particular al no existir espacios y garantías suficientes a estos.

La conjugación de factores internos y externos fue lo que determinó el que se operara socialmente con gran fuerza la necesidad de efectuar un replanteamiento en lo referente a las bases y mecanismos (activa participación económica estatal y la reglamentación y regulación económica), que había sustentado el desarrollo modernizador capitalista del país iniciado a partir de la década de los treinta hasta ese entonces. Al interior se presentaba una crisis económica que se materializaba socialmente en un alto nivel de desempleo, elevados índices inflacionarios, disminución o agravamiento de los niveles de bienestar de amplios sectores, una cada vez más constante y organizada lucha de la burguesía contra la permanencia de las reglas económicas, el debilitamiento de la fuerza política de los grupos obreros y populares y un creciente déficit de las finanzas públicas, a lo que directamente se responsabilizaba de ser el factor que explicaba la existencia de una deuda externa de "90.000 millones de dólares en 1962 (\*)".

El déficit público, la deuda externa y la disminución de los precios internacionales del petróleo que nos ha representado una pérdida de la tercer parte de las divisas que se obtienen por exportaciones y equivale a casi veinte por ciento de los ingresos

\* Madrid Hurtado, Miguel de la. La Política de la Renovación, p. 238.

publicos totales y aproximadamente al seis por ciento de la producción nacional (\*). obligaban a una utilización más racionalizada del elemento financiero, lo que afectó la política económica del régimen que planteó como respuesta para esto una reducción del aparato público así como el destino que se daba a la acción económica gubernamental vía su participación directa en la producción o mediante los instrumentos fiscales y subsidios. Una realidad era que no se debería seguir recurriendo al financiamiento vía endeudamiento público para continuar con la atención a la necesidad económica, y al afectar el papel social de la producción estatal en algunas esferas (tarifas de energía eléctrica por ejemplo) el costo de los bienes y servicios se incrementó lo cual repercutió negativamente en el ingreso y por tanto en el poder de compra de los usuarios o consumidores creando esto desequilibrios a nivel macroeconómico.

Los criterios empleados para determinar las áreas y los montos de los aumentos no fueron definidos con claridad, tan sólo se estableció la necesidad de hacer eficientes y rentables las unidades de producción del Estado. que aunado a la decisión de establecer la definición de áreas prioritarias y estratégicas fueron elementos que marcaron la tendencia favorable a una mayor participación privada.

Al exterior la acentuada dependencia económica, política y social del país a los centros hegemónicos capitalistas (Estados

\* Madrid Hurtado. Miguel De la. Cuarto Informe de Gobierno, p.2.

Unidos por ejemplo), que presionaban a favor de la implantación del modelo neoliberal: (que se propone la privatización y la desregulación de la economía), y las modificaciones o reajustes en el poderío a nivel internacional (principalmente Japon), fueron situaciones que favorecieron ese cambio.

Es durante este sexenio que para el país se presenta un momento histórico de lucha para definir las nuevas reglas y por lo tanto el papel del Estado en la economía de México. La tendencia se orientó a favor de la retracción estatal, debido a que la crisis económica presenta como culpable a "la excesiva intervención estatal que obstaculiza la capacidad creativa y productiva de los agentes económicos (\*)". A nivel nacional e internacional el desarrollo del sistema capitalista requería modificaciones que lógicamente afectaron a México, que sumido en una profunda crisis fue elemento que marco la "ruptura del consenso sobre el modelo de desarrollo . . . , las discusiones sobre las relaciones Estado-mercado y, por lo tanto, sobre la amplitud de la participación del primero en la economía (\*)".

El Ejecutivo hizo patente lo anterior al manifestar en su cuarto informe de gobierno que, "no desconocíamos la inercia derivada de un añejo patrón de industrialización (\*)". La

\* Villarreal, Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública, p 97.

▫ Casar Maria Amparo. El Estado Empresario en México. p.109.

\* Madrid Hurtado, Miguel De la. Cuarto Informe de Gobierno. p.23.

necesidad del cambio era ya inminente desde el inicio del sexenio, pero la dirección comenzó a definirse en un sentido neoliberal, acorde con los postulados establecidos como medidas resolutivas a la problemática que existía. Básicamente el proceso de revisión a que se sometía la actividad económica pública apuntaba hacia una retracción de la acción participativa estatal, la cual se realizaba mediante la regulación y empresas públicas. Es en este sexenio "cuando la bandera de la desincorporación estatal se asume como tal y se trata de evitar toda sombra de populismo (\*)". La desincorporación como programa y acción gubernamental (que es analizado posteriormente) posee como característica "la puesta en venta de paraestatales (y) parece haber una fuerte voluntad del Estado para recuperar la confianza empresarial y convertirla en el puntal del despegue económico a cualquier costo (\*)".

La cuestión es clara, ante la falta de recursos y el considerable gasto que realizaba el Estado se decía que el déficit era consecuencia de su excesiva intervención en la economía y la necesidad de mantener un sector paraestatal ineficiente; por lo que la estrategia gubernamental apuntó hacia "una redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo económico del país, reduciendo su presencia a áreas estratégicas

\* Villamil Rodríguez, Genaro. Populismo y Presidencialismo Historias Paralelas. El Financiero, 21 de junio del 1991, p. 26.

\* Casar, María Amparo. Op. Cit., p. 115.

y prioritarias y de apoyo al desarrollo de los mercados(\*)", con preeminencia del sector privado de producción debido a las necesidades de reducir o "adelgazar" al Estado mexicano, "obeso": se observó que "solo sería posible (hacerlo) en su punto más frágil: el sector paraestatal que había venido siendo objeto de una campaña de desprestigio por parte de la burguesía local. Era el punto más frágil por la diversidad de las instituciones que lo integran, por el origen disímulo de sus entidades y por su insolvencia financiera (\*\*)". La realidad era replanteada "frente al reto de la modernidad (época actual) en estos años se define el perfil de la nación (\*\*)". Ciertamente se anunciaba el cambio hacia la supuesta modernización lo cual permitió al régimen "avanzar en el corto tiempo, en el cambio estructural (que plantea un) nuevo proyecto nacional de corte neoliberal (\*\*)"

#### 5.1.2. Rectoría Económica del Estado y Empresa Pública.

Ante la falta de recursos y las presiones políticas de parte de la burguesía, "la política de decremento paraestatal se

\* Pérez, German. 17 Ángulos de un Sexenio, p. 43.

\*\* Guerrero, Omar. El Estado Mayestático Ante la Privatización, p. 5.

\*\* Madrid Hurtado Miguel de la. Cuarto Informe de Gobierno, p. 91.

\*\* Pérez, German. Op. Cit., p. 36.

convierte en un programa de interés para el régimen (13)". Era necesario dado el grado de desconfianza de quienes demandaban "mayor participación (en la vida económica), pero con garantías institucionales, no basadas en la buena voluntad del hombre (14)", hacer modificaciones a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, con el objeto de ofrecer una mayor claridad en lo referente a la nueva organización social de los diversos agentes económicos existentes y precisar los fundamentos de la (nueva) economía mixta.

En diciembre de 1982 fueron propuestas por el Ejecutivo, las reformas a los artículos citados, se hacía evidente el anuncio de modificaciones en lo referente al modelo y bases de desarrollo observado en México a partir de la década de los treinta. La rectoría económica del Estado no era discutida, se asignaba a este la supremacía en el sistema de economía mixta; por otro lado, la propuesta contenida en la reforma al artículo 26 establecía la necesidad de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se decreta la obligación de una participación activa y concertada de los distintos agentes económicos (público, social y privado), para la conformación de un esfuerzo social de mayor consenso en la planeación del desarrollo que se reglamentó al promulgarse la Ley de Planeación.

En la modificación al artículo 28 se introducen dos nuevos conceptos: áreas prioritarias y estratégicas. Al respecto

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 565.

podemos decir que áreas estratégicas son las actividades económicas que representan particular importancia por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades de ellas o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia (14). Áreas prioritarias son " actividades que de acuerdo con las circunstancias resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional... en este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público (15)". La rectoría económica no es abolida, pero sí, mediante esa innovación gubernamental se persigue ponerle límites, como elemento de respuesta neoliberal dado el carácter hiperactivo mostrado por el sector en la décadas de los setenta.

#### 5.1.2.1. Estrategias y Programas de Gobierno.

La profunda crisis económica fue un problema a resolver desde el inicio del sexenio por lo que se estableció un programa tendiente a atacar esa cuestión. El Programa Inmediato de

14 Millán. René. Op. Cit., p. 158.

15 Andrade S., Eduardo. 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)'. (En: Cuadernos de la Renovación Nacional "Reestructuración del Sector Paraestatal, p. 35).

Reordenación Económica que "descansa en lo fundamental en políticas de estabilización de la economía, en políticas que contemplaban el estancamiento de la actividad económica (16)"; se proponía básicamente combatir la inflación y tratar de proteger el empleo.

El 1983 mediante una participación más activa de la sociedad se crea al 30 de mayo el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se establece que la estrategia "económica y social propuesta se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y la otra de cambio estructural (17)".

La reordenación económica se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto, la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido (18)". Ante todo no olvidemos que trató de ser esta una respuesta a la crisis económica por la que atravesaba el país, y mediante la cual se trataría de enfrentar los elementos presentes de inconformidad y descontento, pero siempre dentro de un cuadro de moderación dado que no debían realizarse más acciones drásticas del gobierno que tendrían efectos todavía más graves en los de por sí negativos del

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p. 36.

<sup>17</sup> Pérez, German. *Op. Cit.*, p. 48.

<sup>18</sup> Madrid Hurtado, Miguel De la. *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, p. 111.

bienestar.

El cambio estructural en el que se ubica señalaba, "la reorganización del aparato productivo estatal, dándole una mayor racionalización y elevando sus niveles de eficacia y eficiencia para convertirlo en un palanca fundamental para superar la crisis económica (19)".

Resulta poco claro el objetivo al hablar de eficiencia y eficacia, ya que no se da un específico sentido a estos dos términos; pero sí la intención que fue haciéndose manifiesta a lo largo del sexenio, "la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias y la reestructuración industrial o modernización (20)". La idea consistía en deshacer al Estado de aquello que no era vital o muy importante para concentrar su acción económica y responder de una forma más acorde con la situación imperante en el país. Inmersa en esa situación y dado el proyecto de gobierno coherente con el cambio estructural se publica en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986 la Ley Federal de Entidades Paraestatales, mediante la cual se buscó lograr "un nuevo marco legal que hiciera más explícitas y transparentes las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales, proporcionando una mayor autonomía de gestión

<sup>19</sup> Ibidem., p. 117.

<sup>20</sup> Tamayo, Jorge. Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, p. 85.

(21)". La necesidad de lograr un mayor control y reglas más claras de funcionamiento de las empresas públicas, organismos descentralizados y fideicomisos fue lo que motivó la ley dado del carácter diverso del universo de propiedad estatal.

Por otro lado, la inflación y su secuela (pérdida del poder adquisitivo de los salarios, concentración de la riqueza, contracción de la demanda y desempleo entre otros), seguían constituyendo un serio problema para el régimen, por lo que el 26 de junio de 1986 se anunció la puesta en marcha de un nuevo plan, el Programa de Aliento y Crecimiento, el cual anunciaba entre otras cosas "que (se) continuaría reduciendo subsidios y persistiría en la venta y liquidación de paraestatales no prioritarias (22)". Los índices inflacionarios anuales eran elevados (por encima del 100% anual), por lo que el 15 de diciembre de 1987 "con el propósito de evitar riesgos de la hiperinflación, (se proponían) iniciar una drástica desaceleración de la inflación y crear las condiciones propicias para garantizar la permanencia del crecimiento (23)", se firmó el Pacto de Solidaridad Económica.

Este último esfuerzo realizado consistió en un plan que en concordancia con la planeación democrática, requirió de un

<sup>21</sup> Villarreal, René. Op. Cit., p. 105.

<sup>22</sup> Cuadernos de la Renovación Nacional, La Reestructuración del Sector Paraestatal, p. 41.

<sup>23</sup> Bolívar Espinoza, Augusto. 'El Gobierno a la Ofensiva'. En: México en la Década de los Ochenta, Rosa Albina Garavito. p.47.

acuerdo entre los representantes del sector campesino, obrero y empresarial para mediante esto, unos se comprometían a no elevar los precios y los otros a no exigir aumentos de salario y así tratar de frenar los índices evolutivos de inflación, a la vez que, disminuir los efectos negativos que la crisis causaba en los niveles de bienestar. Este esfuerzo a quienes más afectó en sus intereses fue a los sectores obrero y campesino. El sector empresarial no cumplía en su totalidad, y dada la política de "topes salariales" el poder de compra de aquellos disminuyó todavía más. La política económica, las estrategias establecidas y las acciones emprendidas nos muestran que el avance del proyecto neoliberal era inminente, este ya se había comenzado a establecer en México. Como ya lo hemos mencionado, la rectoría económica del Estado en México tuvo sus fundamentos en una activa participación de este en materia económica basada en la instrumentación de un conjunto de empresas u organismos donde participaba directamente en la producción de bienes y servicios y, la creación de una estructura jurídico-política que reglamentaba esta actividad, la de los particulares y el sector social, que fueron creados y desarrollados.

### **5.1.3. Las Empresas Públicas.**

#### **5.1.3.1. Dimensiones.**

Estas se constituyeron como un instrumento utilizado por el

Estado para el cumplimiento a su obligación constitucional de garantizar el bienestar y desarrollo nacional. Para el año de 1982 existía una falta de exactitud con respecto a la información de cuantos eran los organismos públicos donde participaba el Estado. Como ejemplo de lo anterior tenemos que en ese año, " el Registro de la Administración Pública Paraestatal dependiente de la Secretaría de programación y Presupuesto público que el sector contaba con 78 organismos descentralizados, 535 empresas de participación estatal y 188 fideicomisos lo que totalizaba 849 (24)". Por otro lado, Alejandro Carrillo Castro nos dice que en ese mismo año el sector paraestatal se componía de 967 entidades, de las cuales " 102 eran organismos descentralizados, 623 empresas de participación mayoritaria, 54 de participación minoritaria y 188 fideicomisos (25)". Finalmente la cifra utilizada fue la oficial que estableció que existían "1155 de los cuales eran 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos (26)". Si agregamos al conjunto las 61 creadas "17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos (27)", nos da un total de 1216. Este

<sup>24</sup> Cuadernos de la Renovación Nacional, Op. Cit., p. 47.

<sup>25</sup> Diario Oficial, 15 de noviembre de 1982 .

<sup>26</sup> Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, p. 123.

<sup>27</sup> Cuadernos de la Renovación Nacional, Op. Cit., p.74.

pequeño crecimiento del sector paraestatal es mínimo comparado con los dos últimos sexenios, como consecuencia del fenómeno que provocó la modificación del papel del Estado en la economía.

#### 5.1.3.2. La Crítica Empresarial.

La disminución del ritmo del crecimiento y la consiguiente desincorporación fue motivada entre otras cosas por las situación que prevealecia en el sector. "los precios y tarifas mantenían un fuerte rezago con respecto al resto de la economía; las más importantes tenían una onerosa deuda externa; sufrían problemas profundos de eficiencia y competitividad; carecían de un marco legal que reglamentara su participación; y, desde un punto de vista castico (28)".

Como punto inicial deseamos resaltar que no todas las generalizaciones son ciertas o válidas y, además el caso de la producción pública posee por ese solo hecho un elemento diferenciador y particular: lo social. El asunto es simple, la producción estatal no tiene como fundamento operar bajo la obtención de la ganancia, su naturaleza y objetivos son de carácter social. Los criterios empleados para realizar una evaluación de su operación y función no deben ser los utilizados para el caso de las empresas privadas. la empresa pública debe ser analizada con base en razones históricas particulares del país, de función social y de aportación al desarrollo. Su

<sup>28</sup> Ibidem., p. 75.

valoración no debe realizarse con base en razones económicas simplemente, el Estado y su producción no son un negocio para lucrar

Cabe resaltar que los constantes y cada vez más continuos ataques del sector privado ponen el acento en " la crítica puntal a la ineficiencia de las medidas gubernamentales y a pesar de los privilegios continuaba exigiendo: más recortes al gasto público; celeridad en la venta de paraestatales; privatización de la banca liberalización de precios, de la política cambiaria y crediticia y eliminación de subsidios a la clase trabajadora (27)".

Exigían, en pocas palabras, la retracción del aparato estatal de los elementos básicos que determinan la rectoría económica del sistema económico de México; las empresas públicas, la regulación y reglamentación de la vida económica, pero que de ninguna manera se afectará sus necesidades, entre otras: la construcción de infraestructura y reducción de los precios de los insumos necesarios producidos por el Estado. De tal suerte que a su vez se comprometían a favorecer el proceso de transformación, el cual debía realizarse de forma gradual y en paz social, se tendía a modificarse el patrón de acumulación y a su vez el papel del Estado en la sociedad.

La unificación de la postura empresarial contra el Estado interventor fue decisiva, pues el gobierno poco a poco fue cediendo a la presión, lo que nos permite apuntar como un factor

<sup>27</sup> Romero M., Miguel Ángel, 'La Reestructuración de la Industria Paraestatal, En: Rosa Albina Garavito, Op. Cit., p. 194.

fundamental en el proceso de recomposicion de los grupos de poder favoreciendo esto a la burguesia. Incluso dentro del mismo gobierno existia esa tendencia que asociaba una activa intervencion estatal con populismo, donde se hababa explicacion a todos los males del pais: " espero que no volvamos a incurrir en la tentacion del populismo que ofrece solucion a los problemas a cambio de incurrir en irresponsabilidad financiera y manejos ineficientes en las empresas del Estado (20)".

Conceptos no del todo claros e incluso algunos sin sentido aplicables al conjunto de las empresas y organismos de participacion publicas, comenzaron a ser parte del discurso politico; "todas las empresas publicas deben actuar con elevado sentido de responsabilidad social y operar con altos niveles de eficiencia, productividad y autosuficiencia financiera (21)". Consecuencia de la division realizada para la actividad economica estatal ( estrategica y prioritaria ); que se proponia una accion más concentrada, fue como la imagen social del Estado se deterioro dado que se planteaba la necesidad de un "Estado fuerte no un Estado grande". La rectoria economica moderna, basada en una activa participacion estatal, se ve modificada y con ello el modelo planteado a principios de siglo y estructurado gradualmente hasta 1982. "La Concepcion moderna y actualizada de la Revolucion Mexicana ( la que proponia el regimen era esa, la

<sup>20</sup> Ibidem., p. 42.

<sup>21</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. La Politica de la Renovación, p. 275.

retracción estatal ), no la de quienes creen que podemos ser más revolucionarios por tener más burocracias o gastar más dinero en programas sociales ineficaces (22)".

La política social del Estado mexicano que se materializó en una gran intervención, atendiendo necesidades económicas, políticas o sociales era sustituida por considerarla fuera de contexto, respondiendo una necesidad del capitalismo y haciendo a un lado una evaluación de las necesidades materiales de amplios sectores de la población.

Consideramos que un gobierno fuerte en términos financieros no lo es necesariamente en el aspecto de consenso y legitimación política; por no ser el Estado una empresa, no puede ser evaluada su acción con esos criterios. La evaluación estatal debe estar acorde con su naturaleza, el adecuado funcionamiento del Estado no se mide en utilidades o pérdidas financieras, el apoyo, consenso y legitimidad social no las de el presentar a la sociedad estado de resultados contables a favor solamente, sino el apoyo social que posee el mismo por el bienestar y progreso de la sociedad.

#### 5.1.3.3. Desincorporación.

La problemática inherente del sector paraestatal, había calado ya profundamente en el conjunto social, por lo que aun

<sup>22</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. Tercer Informe de Gobierno  
p. 73

desde el propio gobierno como ya lo hemos demostrado eran claros los llamamientos a una reorganización de este. La situación era difícil para los gobernantes ya que no era posible "continuar con una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminado que buscaba resolver todo por la vía del gasto público o de la reglamentación excesiva (23)".

La estrategia gubernamental fundada en una acción más concentrada requería por lo tanto de una retracción o disminución de la actividad productiva del Estado, por lo que fue necesario para ello hacer una redefinición limitativa de la misma, procediéndose a elaborar una "diferenciación entre organismos y empresas del Estado estratégicas y prioritarias delineando características que deberán servir como base al programa desincorporador cuando se determinó hacerlo (24)". Tal proceso comprende cinco formas de afectación a las que serían sometidas las empresas u organismos: liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta.

#### 5.1.3.4. Objetivos.

Los objetivos que se propone alcanzar mediante esto son :

" 1.- Concentrar la participación del Estado en las ramas estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional.

23 Madrid Hurtado, Miguel de la. La Política de la Renovación p. 276.

24 Ibidem., p. 232.

- 2.- Depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades de operar.
- 3.- Racionalizar las estructuras de apoyo y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su integración y su capacidad.
- 4.- Fusionar entidades por razones de racionalidad, técnica y economías de escala para el mejor aprovechamiento de recursos y potencialidades.
- 5.- Transferir a gobiernos de los estados empresas de importancia local o regional.
- 6.- Aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumento de la política económica (38)".

Los motivos para desincorporar son de índole variada y tienden básicamente a proponer una acción más "eficiente" del aparato público de producción de bienes y servicios. Estos van desde el planeamiento de la existencia innecesaria de un organismo público de participación demasiado grande y poco o nada rentables, pasando por la de constituirse como una estrategia tendiente a constituirse como elemento fundamental de desarrollo, hasta el de ser un mecanismo para que el Estado pueda allegarse recursos financieros mediante la venta. Esto último encuentra sustento oficial en que "con el apoyo de los recursos financieros... liberado por el proceso de desincorporación se ha iniciado la reconversión industrial de las empresas estratégicas y prioritarias para modernizar tecnologías, elevar la eficiencia y productividad, abrir nuevas plantas y cerrar otras líneas de

<sup>38</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 567.

producción ya obsoletas (\*).".

La desincorporación y la reconversión industrial son parte del proyecto económico del régimen, ambos son parte de un supuesto efecto "modernizador" en México. Desde la perspectiva neoliberal, la realidad lo hacía necesario dado el estancamiento tecnológico propiciando por la excesiva protección dada a ese sector a partir de la década de los cuarenta que gradualmente se fue extendiendo y provocó el estancamiento y colocó al país en una grave situación de desventaja ante la constante evolución técnico-industrial a nivel mundial, ello exigía una respuesta viable siendo el único responsable de esta situación el Estado mexicano, de ninguna manera a quienes más se beneficiaron de esa situación es decir, los empresarios.

#### 5.1.3.5. Formas.

Las formas que tomó la desincorporación ya fueron mencionadas, ahora procederemos a explicar en que consisten: Liquidación y Extinción: Consisten en la parte del proceso tendiente a materializar el redimensionamiento del sector paraestatal, mediante el cual el Estado después de realizar un análisis de la situación particular de cada empresa u organismo, decide que tal ya ha cumplido su misión, no la ha cumplido o no resulta conveniente (inviabilidad económica), desaparezca: como ejemplo tenemos que el 6 de marzo de 1985 fueron liquidados entre

\* Villareal, Rene. Op. Cit., p. 24.

otros Ayotla Textil, S.A. y Cinematográfica Mexicana, S.A. El programa en su planteamiento original estableció la decisión de realizar a lo largo del sexenio 260 liquidaciones y 136 extinciones, que juntas nos dan un total de 396, de los cuales se habían concluido al 31 de agosto de 1988 146 de las primeras y 105 de las segundas, que suman 251, o sea, el 56% y 76% aproximadamente (27)".

La fusión es un mecanismo empleado para lograr mediante una mayor integración de las empresas u organismos donde participa exclusiva con los sectores social y privado el Estado (dada la), necesidad de mayor racionalización u optimización de los recursos evitar la duplicación de funciones o una innecesaria y perjudicial desvinculación en el proceso de producción de bienes o servicios. Como ejemplo tenemos la creación del organismo público Azúcar, S.A., que "aglutina las funciones que realizaban la Comisión Nacional de la Industria Azucarera S.A. Y la Unión Nacional de Productores de Azúcar (28)"; al inicio del programa fue planteada como meta la fusión de 80 organismos de los cuales al 31 de agosto de 1988 se realizaron 67 fusiones, que dan un 85 por ciento aproximado de cumplimiento.

La transferencia no es más que el traslado que realiza el Gobierno federal del control de algún organismo o empresa al gobierno de alguna entidad federativa dada la importancia que

27 Madrid Hurtado, Miguel de la. La Política de la Renovación, p. 77.

28 Madrid Hurtado, Miguel De la. Primer Informe de Gobierno, p.77.

puede representar para el desarrollo regional y acorde con la política de descentralización, como el caso de Miconsa de Atlacomulco, transferida al gobierno del estado de México. El total de trasferencias anunciadas al inicio del régimen fue de 28; al 31 de agosto de 1988 se habían realizado 24 lo que da un cumplimiento aproximado al 85 por ciento.

Finalmente la venta es la enajenación que implica un traslado de propiedad de unidades de producción donde participaba el Estado total o parcialmente por considerarse ya no estratégica o prioritaria, a particulares mediante el pago de una cierta cantidad de dinero. La venta se realiza cuando se considera que existe una disminución la importancia social de esa actividad, o que constituirían campos donde ya en la actualidad era posible la participación privada quien podría realizarla con mayor "eficiencia ". Como ejemplo de esto tenemos entre otros la venta de Renault de México, S.A. Y Vehículos Automotores Mexicanos vendidos. Al formularse el programa se planteó la venta de 218 organismos al 31 de agosto de 1988 se habían concluido 122 ventas lo que implica un 53 por ciento aproximadamente.

#### 5.1.3.6. Resultados.

En total el proceso de desincorporación abarcaba al inicio un total de 722 entidades, a través de los distintos procesos, correspondiendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 fusión ,

28 de transferencia y 218 de venta (37)". Los resultados obtenidos al 31 de agosto de 1988 habian concluido " 146 liquidaciones, 67 fusiones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total (49)".

Los procesos menos avanzados fueron la liquidación y venta ambos apenas pasaron del 50 por ciento. esto se explica por las dificultades propias de cada uno. liquidar en apariencia es sencillo, pero en el fondo una determinación de ese tipo puede tener serias implicaciones políticas y sociales por lo que creemos que el ambicioso proyecto liquidador no fue realizado con la eficiencia esperada.

Las ventas son otro asunto, allí, encontramos que no basta la decisión de vender para lograrlo, se requiere de alguien interesado y con las posibilidades de cerrar el círculo. Para que ello ocurra es necesaria la existencia de los recursos para adquirir un bien o servicio que satisfaga las necesidades del cliente. En el caso de las ventas de organismos y empresas del Estado, dado el carácter capitalista del proceso. En el mercado sólo se compra lo mejor y al mejor precio posible.

Con respecto a las ventas así como existen opiniones a favor existen otras que establecen lo contrario. "en lugar de solucionar viene a agravar a al larga los problemas. Obedece, mas

<sup>37</sup> Esta Información fue obtenida de Cuadernos de la Renovación Nacional. Op. Cit., p. 50

<sup>49</sup> Madrid Hurtado. Miguel De la. Primer Informe de Gobierno, p. 77.

que a razones económicas a la combinación de la subordinación de las decisiones del Estado mexicano, a los dictados de organismos foráneos y a la concepción ya rebazada en la cual ( se supone ) que el libre juego de las fuerzas productivas, o la mano del mercado invisible, por sí solas traerán el desarrollo (41)".

Lo cierto es que las ventas están comprendidas dentro del área de la economía definida como prioritarias. La política privatizadora fue puesta en marcha, pero consideramos que "se debe manejar con sumo cuidado y gran respeto para el pueblo de México (42)", ya que existe una minoría histórica tradición y valores fundamentales que obligan a los gobiernos a no arriesgar o acabar la ya de por sí menguada independencia y soberanía nacional, o los instrumentos públicos que han mantenido el orden y la paz aun con los efectos ocasionados por una concentración de la riqueza.

Por otro lado, el caso de las fusiones y transferencias " si bien obviamente forman parte del proceso restructurador cabe aclarar el adelgazamiento del Estado... aunque a la larga permiten -cuando menos en teoría- una mejor administración de las entidades paraestatales (43)". Tan solo ocurre una reorganización pero sigue perteneciendo al sector público de producción. Al finalizar el sexenio el resultado fue un sector paraestatal disminuido, desprestigiado y amenazado, el ' Gobierno

41 Cuadernos de la Renovación Nacional, Op. Cit., p. 81.

42 Ibidem., p. 81.

43 Calderón Ortiz, Gilberto. Las Empresas Públicas en el Sexenio de Miguel De la Madrid, p. 47.

Federal ha racionalizado su presencia en el total de actividades económicas pasando de participar en 45 ramas al inicio de la actual administración a 23 en la actualidad (\*\*), por otro lado, el "Estado participa únicamente en trece ramas productivas, cuando al inicio lo hacía en 28 (\*\*).

## 5.2. Las Empresas Públicas en México 1988-1991.

### 5.2.1. El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El régimen que lo antecedió fue uno entero de crisis económica, un país donde existía descontento fue lo que recibió al iniciar su gobierno Carlos Salinas. Tal malestar social tenía como causa fundamental el conjunto de políticas implantadas durante el sexenio anterior, si a ello agregamos los conflictos que surgieron a raíz del proceso político de cambio de titular del poder Ejecutivo donde fuerzas opositoras al partido en el poder cuestionaron la legalidad de éste, tenemos que una nueva realidad política comenzó a forjarse. Esa situación tenía como causa básica, la no satisfacción de necesidades sociales, lo que requería de acciones urgentes para revertir o por lo menos atenuar los efectos de tal tendencia, ya pasado el momento de

\*\* Calderon Ortiz, Gilberto. Las Empresas Públicas en el Sexenio de Miguel De la Madrid, p. 47

\*\* Romero M., Miguel Angel. 'La Reestructuración del Sector Paraestatal, En: Rosa Albina Garavito. Op. Cit... p.198.

busqueda de apoyo para el fortalecimiento e implantacion definitiva del "nuevo proyecto económico" que se inicio con Miguel de la Madrid, el cual seria continuado:

Desde que principio su sexenio Carlos salinas mostro voluntad "no solo de continuar el proyecto que su antecesor impulso para lograr la recuperacion economica del pais, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por de la Madrid: control de la inflacion y la reduccion del gasto publico, aliento a la inversion extranjera (y) apertura comercial entre otros ("\*)".

El proyecto salinista planteo el cambio como en hecho nacional necesario, en lo economico, politico y social, para ello propuso desde el inicio de su gestión a los mexicanos tres acuerdos que en conjunto no significan otra cosa que la transformacion del México posrevolucionario, estos fueron:

- Ampliacion de nuestra vida democratica.
- Recuperacion economica con estabilidad de precios.
- Mejoramiento productivo del nivel de vida de la poblacion.

Producto de esa nueva realidad politica que se forjó en Mexico de manera coyuntural, se hacia necesaria la captacion del descontento en los mecanismos institucionales y al mismo tiempo garantizar un mayor espacio a su participacion.

El problema de la inflacion persistia, lo que requeria disminuir ese proceso recurriendo basicamente al "saneamiento de

\* Pardo, Maria del Carmen. La Modernización Administrativa en México. p. 147.

las finanzas públicas", imponiendo límites a los incrementos salariales y el no aumento de los precios para de manera gradual restituir el poder adquisitivo de los salarios, que permitiera mejorar los niveles de vida. Tal mejoría debía responder a un mejor esfuerzo de la sociedad ( mediante una mayor productividad ), o sea, producto del propio esfuerzo, ya no sustentado en la existencia de un Estado paternalista o benefactor que había propiciado la desgracia del país.

Los cambios ocurridos a nivel internacional, provocados por la crisis económica mundial de los ochenta han "propiciado diferentes programas de reforma en el Estado, en el ámbito económico y político, tanto en las economías mixtas de mercado como en los países socialistas, la Perestroika y el Glasnost en la Unión Soviética constituyen sin duda los grandes ejemplos(7)". El proceso de interdependencia y los cambios ocurridos obligan desde la perspectiva gubernamental a la formación de nuevas alianzas para fortalecer y asegurar el futuro del país, esa es la finalidad del tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos, el cual se dice " estrictamente comercial... conservamos intacta nuestra autonomía frente a terceros países. Quiero ratificar que la nación mantendrá la propiedad y el dominio pleno sobre los hidrocarburos, y que el Estado seguirá ejerciendo íntegramente las facultades que le otorga el artículo 28 de la Constitución para desarrollar de

47 Villarreal, Rene Op. Cit., p. 29., p. 276

manera exclusiva las áreas estratégicas (\*\*):

Lo que podemos deducir de tales argumentos, es que se está planteando el fracaso del modelo económico político (capitalista o socialista), de activa participación del aparato gubernamental en la vida económica de México; todo lo cual apunta hacia la reafirmación de la tendencia neoliberal (desregulación y privatización proceso que tiende a poner como nuevo actor fundamental al empresario. El programa neoliberal en México tiende a considerar a las empresas privadas como un medio para avanzar más hacia una economía altamente productiva y adecuadamente diversificada.

No se puede negar lo evidente y acorde con esa orientación el Ejecutivo en su toma de posesión manifestó que " con los empresarios reitero mi compromiso de generar un ambiente propicio para la inversión privada y con ello para la creación de empleo y bienestar... daremos reglas claras y certidumbre en las acciones de gobierno. Simplificaremos regulaciones que obstaculizan la producción y solamente alimentan burocracias (\*\*).

En general el proyecto salinista considera como elemento fundamental la actividad productiva particular y; se propone desde el inicio de su mandato replantear la histórica concepción del fundamento económico mixto, la participación mediante empresas públicas y la regulación de la actividad económica, en

\*\* Salinas De Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno, p. 2.

\*\* Salinas De Gortari, Carlos. Mensaje de Toma de Posesión, p. 2.

resumen propone como solución a los problemas actuales y como garantía de bienestar y prosperidad futuro la retracción estatal.

### 5.2.2. Modernización: Reforma del Estado.

#### 5.2.2.1. La Estrategia Modernizadora.

La teoría de la modernización, como la expuesto se caracteriza por ser parte del proyecto de desarrollo capitalista que se propone el tránsito de una economía nacional basada en la agricultura a otra con una base económica industrial. Para ello es necesario la existencia de nuevas formas de relación económicas, políticas y sociales, que implican la tendencia hacia un Estado centralizado, mayor diversidad de opciones políticas, un partido mayoritario que sirviera como medio de captación del descontento obrero, campesino y popular; en conjunto la existencia de una organización social que diera fortaleza al Estado.

La modernización no es una estrategia, fue desde sus orígenes un proyecto económico, político y social propio de la sociedad capitalista de este siglo, el cual se asoció de hecho a un cambio radical de las estructuras en que sustentaba la sociedad.

La modernización original fue propuesta y readecuada a las condiciones y necesidades del México posrevolucionario, el desarrollo histórico del país así lo muestra. Fue esa, junto con

la consolidación del Estado, gobierno y sociedad las que hicieron posible la transformación de México. El sentido que tomó la modernización en México encuentra su explicación en las condiciones propias y la experiencia histórica: un país constantemente amenazado por potencias extranjeras y explotado, no solamente en lo referente a la abundancia de sus recursos naturales, sino también a sus hombres y mujeres. Injusticia y miseria hicieron surgir en México un Estado rector, benefactor y encargado de la protección de los sectores más desprotegidos y explotados.

#### 5.2.2.2. La Modernización del Régimen.

Desde el inicio de su gestión Carlos Salinas propuso a la sociedad como una estrategia para solucionar y conformar las bases del desarrollo nacional futuro la "modernización" de México, de la cual se decía "no existe un concepto único de aplicación universal (\*)"; lo cual consideramos que no es del todo válido, ya que como se planteó su origen es claro y las metas que se propuso lograr en su concepción original. La modernización en el sentido actual que se da en nuestro país se planteó como requisito fundamental la reflexión y reeducación del papel del Estado y Gobierno en la vida económica, política y

\* Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno.  
p. 3

social. Los cuestionamientos oficiales estaban a favor del cambio y ponían el acento en el supuesto agotamiento del modelo de desarrollo que se creó y sostuvo a partir de 1940 con solidez, durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e industrialización del país, "el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales (81)".

Fue por ello que se estableció y expandió socialmente el consenso hacia una transformación que proponía "el modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirlo equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de respetar el voto ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado (82)".

El signo característico es la retracción estatal y la nueva concepción de la iniciativa particular y organizada para la formación de un nuevo Estado. Tal "modernización", que más parece desmodernización en México posee claramente una tendencia neoliberal. El Estado y Gobierno emanados de la Revolución de 1910 y su papel en la sociedad bajo el esquema creado de Economía

<sup>81</sup> Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno.  
p. 1

<sup>82</sup> Ibidem., p. 1.

Mixta con Rectoría del Estado, ya no son considerados como elementos fundamentales, ahora el modelo neoliberal-"modernizador" (desmodernizador), requiere de una mayor participación de la actividad privada, dada la incapacidad de aquel para proporcionar bienestar y progreso extensivo a las masas populares que se hizo evidente al paso de los años. Para el nuevo regimen "atras se queda la anquilosada opinion que confunde ser progresista con ser estatista (23)", los neoliberales mexicanos plantean que el Estado moderno es aquel que "conduce la estrategia nacional de desarrollo; crea las condiciones para un crecimiento sostenido y estable; eleva la eficiencia y fortalece las entidades publicas estrategicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales, para ampliar su accion en las responsabilidades sociales y explica y fundamenta la razón de estas decisiones (24)".

### 5.2.3. Reforma Económica del Estado en México.

#### 5.2.3.1. Rectoría Económica del Estado.

Hemos partido de la concepcion de que el estado es un "ente politico en el que encarna la nacion desde el punto de vista

<sup>23</sup> Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. p. 5.

<sup>24</sup> Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. p. 1.

politico (\*)", o sea, que cuando se habla de una reforma o un cambio en éste, se vislumbra una modificación en la organización política de la sociedad, esto es, el peso o relevancia de los distintos agentes políticos existentes y por lo tanto del papel a desempeñar por el Estado y su parte ejecutora, el aparato administrativo de gobierno

El régimen salinista al establecer su objetivo de reforma, evidenciaba cambios, pero sin alterar la estabilidad social, sería entonces un cambio pacífico, que tendría como actor fundamental al Estado, pero no su extinción, sino la readecuación de los mecanismos (regulación e instrumentos (empresas y organismos de participación económica)). El motivo que obligaba a cambiar el papel del Estado era fundamentalmente debido al agotamiento del modelo económico sostenido, ya que estaba en crisis, o sea, "un fenómeno de redefinición, ya sea su sobrevivencia, fortaleza o su extinción (\*\*)". La crisis era preocupante dado que era percibida "claramente como de carácter estructural y no meramente cíclico (\*\*)"

El modelo económico de Estado participativo era replanteado ya "es inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un

\*\* Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 364.

\*\* Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, p.115.

\*\* Kliksberg, Bernardo. Como Transformar al Estado, p. 21.

pueblo con tantas necesidades (26). La expansión de la esfera de acción del Estado en la economía era cuestionada y se exigía su extinción. La rectoría económica del Estado surgida de la Revolución de 1910 replanteada, en sí misma no era atacada, pero se procedió a su redefinición ya que pasa de ser una exclusiva función adquirida por el Estado elevada a rango constitucional de soberanía, hoy el régimen salinista plantea que " la rectoría que el Estado ejerce requiere de la participación social (27)". Mediante el fortalecimiento a la concepción de áreas estratégicas y prioritarias, así como el esfuerzo perseverante de continuar y acelerar el proceso de privatización y desregulación. Los dos mecanismos creados por la sociedad mexicana de principios de siglo eran modificados. La concepción y práctica del ejercicio de esa tarea del gobierno que se realizó durante varias décadas cambio. De ser el aparato público propietario era obligado a retraerse para dar paso a las fuerzas productivas privadas.

#### 5.2.3.2. La Empresa Pública: Desincorporación.

En nuestro país existe una atmósfera "en la cual el papel de la empresa pública está siendo reconsiderado a fondo, junto con la reconceptuación de la empresa privada dentro de una noción

<sup>26</sup> Salinas De Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno, p. 1.

<sup>27</sup> Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, p. 1.

protagonica prominente (\*\*)". En este periodo se reconoce el aporte historico de las empresas y organismos publicos a lo largo del proceso de formacion del Mexico de hoy, se dijo "estas son los instrumentos mas efectivos con los que ha contado el Estado mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos economicos y sociales (\*\*)". El proceso de construccion del sistema economico mexicano que requirio de un gradual expansion de la actividad economica ya no era util, "nadie puede negar que en conjunto fue una politica que logro exitos muy considerables en comparacion con muchos paises del mundo. Pero las circunstancias cambiaron; Mexico se transformo, el mundo se hizo diferente. Lo que antaño fue garantia de crecimiento y de expansion para el bienestar, se torno en su obstaculo directo (\*\*)". Esa concepcion fortalecida profundizo en las medidas tendientes a la desincorporacion (liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta), como medida politico economica con respecto al que hacer publico son sostenidos y fortalecidos mediante la accion gubernamental.

El proceso desincorporador de empresas no estrategicas se dice, "no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición unica de la rectoria del Estado

\*\* Guerrero, Omar. El Estado Mayestático Ante la Privatización, p. 19.

\*\* Salinas De Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo, p. 80.

\*\* Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, p. 3.

la propiedad de empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo (49)", ya que al abandonar áreas además "de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario (49)". Otra acción importante que se estableció fue la de impulsar una mayor desregulación la cual "responde al espíritu que anima la reforma del Estado. Con el transcurso del tiempo se acumularon leyes, reglamentos y disposiciones que llegaron a constituir verdaderas barreras al desarrollo de la actividad económica, ya que algunas normas se habían vuelto obsoletas y otras eran abiertamente contradictorias (49)".

La desincorporación y desregulación de actividades económicas son elementos que directamente tienen repercusiones directas ante la empresa pública, mediante la complementación de ambos se pretende como se planteó anteriormente cambiar el esquema económico de México que surgió a raíz de la Revolución de 1917. Para proceder con la desincorporación de entidades fue creada durante este periodo de gobierno la unidad de desincorporación al Interior de la Secretaría de Hacienda Crédito Público, que tendrá por objetivo el desarrollar la privatización en nuestro país. Al inicio del régimen el sector paraestatal se

49 Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, p. 5.

49 Ibidem., p. 9.

49 Ibidem., p. 5.

integraba de la siguiente manera: 99 organismos descentralizados, 252 empresas de participación estatal mayoritaria, 71 fideicomisos y ninguna empresa con participación minoritaria, que en conjunto nos dan un total de 412.

-----  
**EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL**  
 -----

AÑO	1982	83	84	85	86	87	88	89	90
<b>Organismos</b>									
Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
<b>Empresas con Participación Mayoritaria</b>									
taria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
<b>Empresas con Participación Minoritaria</b>									
Taria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>

Fuente: Unidad de Desincorporación de la SHCP. (En: Revista "Este País").

En 1989 se reduce a 379 y para el año siguiente a 280, durante 1991 no poseemos el dato exacto pero resulta claro que la

tendencia continuará y las declaraciones así lo permiten apreciar, ya que "en el curso de 1992 terminará la parte sustancial de l proceso de privatización en México. El Gobierno habrá recibido entonces una cantidad cercana a los cincuenta billones de pesos por las empresas vendidas. Más de 15 mil millones de dolares habrán sido desembolsados por los empresarios mexicanos y extranjeros, sobre todo desde 1985. El Gobierno habrá dejado de ser el propietario de 1155 entidades y tendrá solo cerca de 100 empresas y organismos descentralizados (\*\*)".

Llama nuestra atención la palabra "sustancial" dado que es en un lapso de tres años cuando se han vendido empresas y organismos de grandes dimensiones, como lo sería la venta de Telefonos de México, Banamex, Bancomer, Minera Cananea, Aeromexico, Ingenios (10), Mexicana de Aviación y Grupo Dina entre otras. La privatización afectó áreas como las comunicaciones, finanzas, minería, producción de bienes y servicios de consumo y la fabricación de autobuses. Espacios que debió abarcar la participación exclusiva o parcial del Estado que se forjó en algunos casos desde principios de siglo, en corto tiempo son cedidos a la actividad particular.

La concepción "tradicional" de la forma en que se ejerció la rectoría económica del Estado es sustituida por una "moderna", ya que es indispensable la acción directa del Estado ahora que ya existe "una sociedad civil madura" que las puede realizar. La

\*\* Rogozinski, Jacques. La Desincorporación de Empresas Públicas en México. En: Revista "Este País", p. 4.

actividad estatal se concentrará en un cien empresas quienes consideramos se encargarán de proporcionar insumos básicos (electricidad, petróleo, servicios de salud, etc.), que permitirán mantener un "nuevo" modelo de desarrollo neoliberal. Los organismos que se han creado no son de carácter plenamente económico, sino político-sociales, tenemos como ejemplo la creación del Programa Nacional de Solidaridad, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte, la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para el nuevo esquema económico el Estado debe procurar bienestar, seguridad y orden. El estado revolucionario es sustituido por uno "nuevo", que apartándose de su origen abandona sus elementos naturales de caracterización, la regulación y participación económica.

En este capítulo hemos analizado la realidad mexicana de 1982 a 1990 que comprende el periodo de gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado y parte del de Carlos Salinas. Es el inicio de una nueva fase de evolución en el país, ya que se presenta la modificación del sistema económico nacional mixto con rectoría del Estado y por lo tanto de las bases y mecanismos que sostuvieron el desarrollo modernizador que se gestó a partir de 1917, las empresas públicas y la regulación económica.

Esa transformación resultaba imperativa desde la óptica gubernamental, ya que el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la actividad económica estatal se concebía produjo entre otras

causas una grave crisis económica que se había manifestado socialmente en altos índices de desempleo, descenso en los niveles de bienestar, inflación y endeudamiento público, que ante el debilitamiento de la fuerza política de los obreros campesinos y sectores populares propició la fortaleza política de la burguesía nacional e internacional que presionaban aliados con organismos financieros internacionales para orientar el futuro del país en un sentido neoliberal.

Este esquema de organización económica, política y social para la "modernización" del país, planteó como programa de gobierno dos premisas fundamentales, la desincorporación de empresas y organismos públicos (extinción, fusión, liquidación, transferencia o venta), y la desregulación económica como las medidas indispensables para corregir los efectos negativos ocasionados por el modelo económico de activa participación estatal. El debilitamiento de la legitimación social a su permanencia fue consecuencia de una campaña de desprestigio que lo presentaba como el único responsable de la crisis económica.

La definición de áreas estratégicas y prioritarias de la economía, o sea, en cuales campos participaría de manera exclusiva el Estado y en cuales se consideraba posible la participación de los agentes económicos privado y social, fue una medida que tenía como propósito esencial la retracción de la actividad productiva estatal, para deshacerlo de tareas que no eran consideradas como fundamentales, pero no de aquellas que contribuían al progreso del país: insumos, infraestructura y financiamiento para la

industria, las finanzas y el comercio. Se inicio y gradualmente se va consolidando el en pais un modelo social de organizacion economica que tiende a presentar como factor fundamental de desarrollo a la iniciativa particular. modificandose por lo tanto el modelo de desarrollo creado y sostenido en el periodo posrevolucionario de intervencion economica por otro de caracter neoliberal.

### CONCLUSIONES

" Cuan crucial es que el pueblo sepa lo que esta ocurriendo con su destino y lo que puede hacer al respecto . esto me parece fundamental "

Deutsch. Karl W.

" Politica y Admsitración Publica, p. 19 "

En esta parte final del trabajo se presentan las conclusiones a que se llegó, después de realizar el análisis de la realidad mexicana de 1910 a 1991, con la finalidad de establecer coherentemente un punto de vista que pretende ante todo ser una aportación fundamentada en lo referente a la transformación que ha ocurrido en la concepción dada a la intervención del Estado en la vida económica en la sociedad y concretamente al de la empresa pública, desde la perspectiva de dos teorías del desarrollo histórico del capitalismo a nivel mundial que se constituyeron como línea directriz de los programas de gobierno: la modernización y el neoliberalismo (rectoría o privatización).

Ambas teorías corresponden a un determinado estadio de evolución del capitalismo. Cada una en su momento se ha presentado como la opción a implantar en los países dependientes o subordinados a los centros hegemónicos existentes como la medida indispensable para solucionar la problemática que presentaba el sistema.

La teoría de la modernización no es una estrategia, tampoco se refiere a la concepción común de identificarla con lo moderno (lo nuevo). Surge como un proyecto económico, político y social que integró a los países periféricos a la dinámica de expansión que requería el sistema capitalista a nivel mundial, básicamente las metrópolis. Aquellos que sustentaban su economía en la agricultura debían transformarla a otra de tipo industrial. Esto se dio bajo el esquema de rectoría económica del Estado mediante

la regulacion economica y la produccion de bienes y servicios a traves de empresas publicas.

La teoria neoliberal al igual que la modernizacion aparece como un proyecto economico, politico y social ante el agotamiento de este. Plantea la desregulacion economica y la privatizacion de empresas publicas como propuestas fundamentales para solucionar la problematica capitalista existente, en un entorno de supremacia a nivel mundial ( a la caida del socialismo ), con un desconocido grado de interdependencia internacional y, un sorprendente grado de desarrollo de instrumentos y modelos de organizacion para la produccion.

En el periodo de estudio que abarca esta tesis ocurren dos modificaciones en cuanto hace a la concepcion socialmente aceptada a la participacion del Estado en la vida economica nacional. No es algo tan extraño, ya que el cambio es un elemento inherente a la vida del hombre, de las sociedades y por lo tanto del Estado, pero que consideramos necesario analizar dado el particular proceso de desarrollo historico particular y las posibles implicaciones que tal cambio pueda provocar.

El cambio social aparece como una necesidad imperiosa para adecuar o transformar las estructuras en que se sustenta un modelo de organizacion social, las cuales ya no satisfacen las expectativas de la poblacion. Es por ello que cada sociedad se transforma (parcial o totalmente, en forma pacifica o con violencia), en funcion de sus particulares requerimientos y de los margenes de manobra que posea.

El cambio surge de la necesidad particular, no es posible aceptar como lo establece Alan Touraine "la supuesta existencia de un modelo unico de evolucion universal". Este se debe realizar tomando en cuenta el propio desarrollo historico y el de otras sociedades, pero no aplicando tal cual modelos que han sido exitosos para otros, sino readecuando a la realidad los elementos necesarios que propicien viabilidad.

En el Mexico de este siglo el papel del Estado en la vida economica surge de una Revolucion, un movimiento de ruptura violento del orden social establecido, que fue sostenido fundamentalmente por los sectores social, obrero y campesino ya que las practicas economicas, politicas y sociales del modelo porfirista (niveles de bienestar, sometimiento social, generacion y apropiacion de la riqueza), no satisfacian las necesidades y expectativas de los mexicanos de aquella epoca por lo que era inevitable un cambio.

El agotamiento del esquema liberal implantado a partir de la ultima cuarta parte del siglo pasado (sustentado en principios que establecen la marginalidad del Estado en la economia y, por lo tanto el libre actuar de los agentes particulares), se debio a que abandono la satisfaccion de las necesidades culturales, morales y materiales del pueblo por conceder cada vez mayores beneficios a los sectores intentadores de poder (terratenientes, militares y la incipiente burguesia nacional y extranjera).

La memoria de los mexicanos tenia presente la injusticia en que se vivia como consecuencia del sometimiento del poder publico

a los sectores pudientes. Con claridad Patton Glade nos narra lo que ocurría en el sureste del país, cuando aun posterior al triunfo de la Revolución de 1910 fue necesario "proteger a los pequeños agricultores yucatecos sometidos a la Internacional Harwers, a la cual estaba subordinada toda la política interior de Yucatan".

Historicamente se comprobó que el libre actuar de los particulares por sí solo no constituye ninguna garantía de progreso y bienestar de la población en general, y si por el contrario una amenaza para la soberanía e independencia del ejercicio y los actos de gobierno, ya que ante una sociedad civil dispersa, sometida e ignorante el Estado se constituyó como un instrumento de dominación despiadado al servicio del capital.

El derrocamiento del antiguo régimen logró despertar en el país la esperanza y demanda de un nuevo y más justo sistema de vida, que se elevó a rango constitucional en el año de 1917. No fue solo una propuesta, constituyó un proyecto a establecer. Desarrollo y progreso económico con justicia social. La experiencia mexicana hizo necesario fundar un sistema de economía mixta con rectoría del Estado, surgiendo así conceptos y prácticas sociales modernas. No se tuvo como finalidad la exportación para el mundo sino algo modesto, responder a la situación particular imperante.

Ese modelo de organización de la vida económica consistía en el fomento y desarrollo de la participación en la producción de bienes y servicios de tres agentes básicos (síntesis de los dos

proyectos economicos antagonicos: capitalismo y socialismo), el sector publico, el privado y el social. Con una particularidad, todos los agentes economicos quedaban sujetos a los lineamientos establecidos en la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos que desde su promulgacion en 1917 marcaba como condicion limitante a su libre actuar el bienestar o interes general.

Lo anterior nos permite reconocer en concordancia con Andrés Caso que el esquema economico mexicano posrevolucionario se encuentra alejado de la concepcion capitalista "pura", ya que "mientras el liberalismo clasico supone que la libertad es un atributo de la dignidad humana, el Estado mexicano piensa que la dignidad humana (materializada en ciertos supuestos socioeconomicos) es un prerrequisito de la libertad"; por igual como lo dice Omar Guerrero, la participacion del Estado en la vida economica "tiene poco que ver con la adopcion de doctrinas socialistas o comunistas como tales".

El modelo social proyectado en la Constitucion que definimos como capitalismo social mexicano surge de la experiencia y necesidad particular, que erige al Estado como el garante de progreso economico (mediante la transformacion de la base economica del pais la cual paso de agricola a industrial), con bienestar social. Acertadamente lo establece Andrés Caso al afirmar que el Estado mexicano de este siglo "nace en su sentido más puro como un Estado social". Su existencia, fortaleza y persistencia estaban determinadas por la satisfaccion a la

demanda de justicia, progreso y mejoras en el nivel de vida de obreros y campesinos.

En lo economico el sistema de economia mixta con rectoria del Estado se sustentó sobre la base de dos instrumentos, la regulacion economica y la participacion directa en la produccion de bienes y servicios, mediante el surgimiento de organismos publicos, que tuvieron como causas fundamentales de su existencia las señaladas por Sergio Garcia Ramirez. En conjunto, fueron elemento basico para afirmar la soberania e independencia del Estado al interior y exterior; procurar mediante la accion publica el bienestar de la poblacion, dado el caracter eminentemente social del Estado; dotar al pais de la infraestructura necesaria para impulsar la modernizacion (industrializacion), mediante la construccion o mejoramiento de caminos y puertos por ejemplo; el mantenimiento de unidades de produccion que por el manejo irresponsable o desafortunado de los empresarios y dadas las repercusiones politicas, economicas o sociales que implicaba su afectacion se debian sostener y, finalmente utilizar algunas como instrumentos que permitirian al gobierno allegarse recursos economicos. Esto ultimo no aplicable al conjunto, pero que de manera general, como lo sugiere Patton Glade han sido "instrumentos destinados a realizar la politica economica y social de los gobiernos revolucionarios".

Surge así, un Estado y una sociedad que debieron mediante un proceso de desarrollo paralelo consolidar lo alcanzado. En lo economico, la teoria de la modernizacion transformo la base

economica del pais sustentada en la agricultura a otra de tipo industrial. Al surgimiento de las fabricas fue necesaria la modificacion del criterio de produccion en el campo, ya no solo se produciria para el autoconsumo, sino para satisfacer las necesidades de los hombres en la ciudad que trabajaban a cambio de un salario en aquellas. Se diversifico la indutria y se expandio el comercio bajo el esquema que acepto el surgimiento y expansion de empresas publicas que fueron elemento basico para su ejecucion.

En lo politico, la sociedad organizada en aquel, creó sus organizaciones: los obreros sindicatos y los campesinos agrupaciones regionales que se integraron gradualmente al nuevo sistema y a las nuevas formas de actividad politica para la defensa de sus intereses. El nuevo sistema politico mexicano continuo con el regimen presidencialista, la division de poderes e impuso como norma fundamental la no reeleccion del titular del Poder Ejecutivo. La transformación retomo elementos politicos que existian en el sistema anterior y debio crear otros para gradualmente extinguir practicas politicas (que fueron utiles) como el caudillismo, que contribuyo al triunfo revolucionario. Aparecieron mecanismos de participacion como los partidos politicos; la vida politica quedo sujeta a una nueva regla: la institucionalidad.

La lucha por el poder politico ya no se daría a través de rebeliones, sino mediante una disputa moderna por el voto ciudadano (garantia de consenso y legitimidad), fundamental para

dotar de fortaleza a las acciones de gobierno, esto a su vez indispensable para luchar por alcanzar una mayor independencia y soberanía en lo económico-político. Para dar mayor fortaleza a la modernización en nuestro país se creó un ejecutivo fuerte con una administración pública centralizada y extensa, y un partido dominante. (Partido Nacional Revolucionario que actualmente subsiste con otra denominación Partido Revolucionario Institucional), quien ha proveído de consenso al gobierno. Fue una vez logrado esto que se realizaron las grandes hazañas de los gobiernos posrevolucionarios. la Reforma Agraria, la nacionalización del Petróleo, de los Ferrocarriles y de la industria Eléctrica, áreas exclusivas de acción pública que constituyeron un elemento fundamental para la modernización capitalista mexicana. La modernización revolucionaria del país, fue planteada, sostenida y desarrollada bajo el sistema de rectoría económica del Estado, ante la ausencia o incapacidad de iniciativa de los elementos existentes en la sociedad civil.

La industrialización en México propia de este siglo se asoció de hecho a un cambio radical de las estructuras económicas, políticas y sociales que transformaron la vida entera de los individuos, va que al surgir los centros industriales (ciudades) ocurrió la concentración urbana, los hombres del campo emigraban a la ciudad para transformarse en obreros y con ello aparecieron mezclas y fusión de costumbres, ideas y tradiciones, además de la secularización de la vida social, o sea, se redujo la preeminencia de valores religiosos en el entorno social. La

modernización transformo el entorno y por tanto al nombre.

El surgimiento y consolidación del capitalismo industrial mexicano y la expansión de la actividad pública de producción de bienes y servicios, formaron un binomio fundamental para lograr la transformación del país. No fue ni el libre mercado ni el Estado por sí solos, fue un esfuerzo complementario.

En este momento cabe resaltar la opinión de Rolando Cordera quien establece que la industrialización del país tiene como característica el que "fue concordante con el proceso de transformación del capitalismo internacional que se tradujo en un subdesarrollo que tiende a reproducirse en el tiempo y en el espacio". Los beneficios esperados por el progreso económico nacional no afectaron positivamente a todos los sectores por igual, sería falso afirmarlo. El proceso modernizador (industrializador), requirió de una gran aportación social, se generó riqueza, pero su distribución fue desigual. La esencia de la actividad privada de producción y comercialización es el lucro, la obtención de la ganancia; esto no es condenable en sí mismo, pero obliga cuando lacera su actuar a grandes sectores del cuerpo social. Eso hace indispensable la acción pública para procurar atención a tales necesidades que de alcanzar niveles considerables atentan contra la estabilidad y el orden.

El aparato gubernamental cada vez debía atender más necesidades que demandaba la población (alimentos, salud, vivienda etc.), que no se lograban satisfacer con el producto del trabajo asalariado. Por otro lado, también debía atender

requerimientos de la actividad productora privada (insumos, infraestructura, financiamiento etc.). El gobierno de Mexico contuvo mediante su participacion activa en la vida economica (a traves de subsidios y la prestacion de servicios a bajo costo) los efectos provocados por el proceso de concentracion de la riqueza ocurrido. Fue asi como se financo la creacion y fortalecimiento de la nueva clase burguesa mexicana.

La demanda social de bienestar alcanzo tales dimensiones que la respuesta o atencion gubernamental era tardia, no satisfactoria o no llegaba. El descontento popular se acrecentaba por el tipo de politicas que desde 1940 tendieron a favorecer al capital. Gradualmente el proceso de transformacion nacional se fue apartando del esquema proyectado en 1917. Es a partir del inicio de la decada de los setentas cuando el Gobierno como lo dice Omar Guerrero pretendio mediante una politica mas social "revalorar los principios de la Revolucion y con ello reivindicar las raices historicas inmediatas del Estado mexicano". Mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de empresas publicas se reoriento la accion estatal para favorecer la atencion popular.

Las acciones gubernamentales durante esos años provocaron que comenzara a sentirse con gran fuerza social la ofensiva burguesa, que criticaba por igual, el excesivo poder de los gobernantes, el surgimiento, la ineficiencia, el despilfarro de recursos, la corrupcion y la irresponsabilidad gubernamental de entorpecer el progreso y la expansion de la actividad economica particular, como consecuencia de una amplia participacion en la

vida económica y la regulación económica. Es conveniente aclarar que después de un proceso de desarrollo que favoreció el surgimiento y fortaleza de una burguesía incipiente que no fue capaz de afrontar los retos de ese entonces, reclamara para sí un papel que se negó a cumplir y que debió atender el aparato público.

En el transcurso de los años setenta fueron gestándose elementos que agravarían los efectos de la futura crisis económica que se materializó en el descenso de los niveles de vida, desempleo, inflación, incremento del déficit de las finanzas públicas, de la deuda pública, en fin desgracia en el país, responsable único: el Estado. Las políticas implementadas no daban el resultado necesario, los esfuerzos parecían inútiles (el proyecto de país sustentado en su potencial petrolero y la nacionalización de la banca), lejos de fortalecer al Estado agravaron su situación. La fuerza económico-política del capitalismo presionaba, si a esto le sumamos el descontento popular encontramos un ambiente de presión que planteaba =dirigido por el capitalismo internacional-, un cambio de orientación del modelo económico de desarrollo sostenido en el país.

Ante la ausencia de un modelo de desarrollo alternativo de desarrollo capitalista a nivel mundial surge el neoliberalismo que propone la desregulación económica y la privatización de empresas públicas como elementos correctores de los desajustes ocurridos bajo el esquema de rectoría económica del Estado. El proceso de

critica del modelo economico de capitalismo intervenido a nivel internacional comenzo a fortalecerse a raiz de su ejecucion en paises como Inglaterra y los Estados Unidos y, dadas las condiciones de interrelacion e interdependencia economico-politica, ante la vulnerabilidad de la economia en Mexico se fue proyectando poco a poco hasta consolidarse como propuesta unica de accion nacional futura.

El neoliberalismo como teoria en que se sustenta el cambio como lo señala Ramon Garcia Cotarelo cuestiona la existencia de un modelo economico nacional de activa participacion gubernamental, pero no ataca al Estado, ya que este consiste en la relacion de dominio-subordinacion colectiva que tiene vigencia en un territorio nacional, mientras que el gobierno esta compuesto por los aparatos institucionales, personales y administrativos del Estado".

Segun Milton Friedman -uno de los más prominentes teóricos del neoliberalismo- plantea que "los gobiernos tienen una función muy importante, pero no tiene nada que ver con la economía; el gobierno debe establecer los mecanismos para dirimir las disputas y para definir los términos operativos de que se constituye la propiedad privada". Esta visión implica el desposeimiento de instrumentos gubernamentales que han sido valiosos como lo establece E. S. Savas. Pretenden lograr la retracción estatal de la vida económica argumentando que el gobierno debe basar su actuar en criterios tales como la eficiencia (rentabilidad) y disminuir, o sea, limitar el excesivo poder, de la burocracia.

gubernamental cediendo mayor libertad a la sociedad civil.

Primeramente debemos aclarar que el aparato gubernamental no es una empresa privada, por lo tanto, los criterios evaluatorios no se pueden remitir a la obtencion de estados de resultados favorables en terminos financieros. La logica de funcionamiento publico esta afectada por elementos culturales, economicos, politicos o sociales y no solo la obtencion de utilidades. No es que nos neguemos a aceptar los cambios para mejorar, pero como lo establece Rene Villarreal la eficiencia publica se debe establecer tomando en consideracion la naturaleza propia de su esencia, como podria ser la optimizacion de recursos (economicos y humanos) en el cumplimiento de sus tareas, pero nunca pretender reducirla a perdidas y ganancias, ya que existen campos que nunca seran lucrativos como lo es la produccion de alimentos o atencion a la salud a bajo costo, para satisfacer las necesidades de amplios sectores sumidos en la pobreza extrema.

Por otro lado, la sola sugerencia de limitar el excesivo poder de la burocracia y ceder mayor libertad a la sociedad civil es una falacia, entendiendо por esta algo que en apariencia es cierto. Quienes realmente reclaman eso son intereses bien definidos e incrustados ahora en la esfera gubernamental, que pretenden la utilizacion del ejercicio de gobierno como un instrumento que sirva a sus intereses.

El Estado al ceder (vender) esferas de actividad economica -donde participaba- requiere de un pago de parte de quien lo adquiere. Solo comprarán aquellos que cuenten con los recursos

economicos para hacerlo, no son los obreros, los campesinos o los sectores populares, aunque podria existir alguna extraña excepcion.

Este proceso de disminucion del aparato de produccion provocara la inevitable concentracion de la riqueza como lo senala Omar Guerrero. La desregulacion y privatizacion no daran mayor libertad a la sociedad civil en su conjunto, otorgara mayor poder a la burguesia industrial, empresarial y financiera nacional y extranjera que se materializara en un debilitamiento del poder del Estado. Lazaro Cardenas capto con claridad esa situacion cuando planteo que "perdido el poder economico por parte del Estado se perderia asimismo el poder politico, produciendose el caos".

Es por lo anterior que, consideramos "puede tener saldos decrecientes en el orden social" como lo apunta acertadamente Omar Guerrero, ya que la logica particular de funcionamiento de la actividad particular (la obtencion de la ganancia en terminos economicos) excluye a quien no pueda pagar el goce de un bien o servicio, y esto llevado a la realidad mexicana nos permite suponer que la privatizacion si no tiene limite puede presentar problemas de orden social: debido fundamentalmente a que como se ha observado a lo largo de la exposicion entre otras causas por las que crecio el aparato publico de produccion se encuentra el garantizar la prestacion de bienes y servicios a bajo costo o gratuitamente, conteniendo mediante esto los efectos de un proceso que historicamente ya demostro su inviabilidad en esta

sociedad (el liberalismo), y aun el de un modelo de desarrollo sustentado en la activa participacion economica del Estado no adecuadamente planeado que favorecio a los menos.

El cambio que se inicio en los ochenta en lo referente al modelo de desarrollo mexicano comienza a orientarse y gradualmente se define en un sentido neoliberal que demanda la retraccion del aparato publico de produccion estatal y el consiguiente ensanchamiento de lo particular, proponiendo la desregulacion economica y la privatizacion como los elementos modernizadores de Mexico.

Se realizo en ese sentido, una redefinicion "clara" del sistema basado en la rectoria economica del Estado y consecuentemente del papel a desempeñar por la actividad publica. Fue modificado el marco juridico-economico nacional (articulos 25, 26 y 28 constitucionales), procediendose a establecer un sistema economico de planeacion democratica del desarrollo y la definicion de areas estrategicas y prioritarias, que preparaban el terreno a la implantacion y ejecucion de un ambicioso programa de desincorporacion de empresas y organismos donde participaba el poder publico, que comprendia la liquidacion, fusion, extincion, transferencia y venta de los mismos. La redefinicion del espacio economico al establecer la desincorporacion, tenia como objetivo central el desnacer al Estado mexicano de todo aquello que no era indispensable o util. Concentrar la accion publica para hacerla favorable a la sociedad, provocando con ello una mayor participacion de la sociedad civil en la produccion, distribucion

y consumo de los bienes y servicios necesarios.

El patron propuesto, requería de una transformación de las practicas de convivencia y responsabilidad del Estado, la sociedad y el capital. El primero debía abandonar su caracter paternalista; la segunda crear una mayor conciencia, organizaciones populares más directas, más cercanas a los ciudadanos para mediante la conjuncion de esfuerzos (publico, social y privado elevar los niveles de vida y, el tercero tenía como misión enfocar su capacidad hacia la generación y fortalecimiento de actividades productivas mediante la inversión.

El cambio no solo sería responsabilidad del Estado, sino de todos "los elementos nacionales e incluso podríamos decir de algunos del exterior. El nuevo proyecto solo se lograría mediante una retracción estatal, el abandono de patrones económico-políticos de monopolio público, pero no en general. El dotar de infraestructura, financiamiento e insumos al desarrollo procapitalista neoliberal requiere de la acción pública mínima. Supuestamente seguirá vigente el modelo de economía mixta, la rectoría económica del Estado y su carácter social, pero bajo nuevas reglas que tienden en conjunto al ensanchamiento de la actividad económica privada (capitalista) con apoyo de un nuevo esfuerzo social. Consideramos que de manera integral se propone la vuelta al modelo liberal (libre-mercado), bajo la sombra de un Estado propuesto en teoría a procurar el bienestar de los mexicanos.

La concepción y practica social (origen y objetivos), del

sistema economico mixto, que tenia como fundamento la rectoria del Estado, via la regulacion y participacion economica directa, modelo producto de la experiencia historica fue pilar fundamental para la construccion del Mexico de hoy, y es olvidado, pertenece a un pasado casi vergonzante.

La critica a los fundamentos del modelo economico de capitalismo con participacion del Estado en Mexico, en muchos casos parecen surgir de una conciencia con alto sentido de responsabilidad social, que se adjudica la posesion de la clave para terminar con los enemigos eternos de los sectores mas desprotegidos: injusticia y miseria; ambas causadas por un gran malhechor: el gobierno. Los hechos y acciones de ayer no puede ser juzgados con los ojos de hoy, porque están fuera de contexto. Los parametros utilizados para evaluar el desempeño de la actividad gubernamental son los utilizados para calificar a unidades economicas privadas, el gobierno de la Republica no es una empresa. Los objetivos de aquellas y este son diferentes, las primeras buscan la obtencion de utilidades en términos economicos. El aparato estatal posee una tarea polifacetica (economica, politica y social), que es olvidada.

Se precisa el caracter generador de riqueza y prosperidad de la produccion con sentido capitalista, mientras se minimiza el valor de la produccion de bienes y servicios con sentido social, haciendo un manejo ideologico-politico que presenta la eficiencia, rentabilidad y beneficios, contra ineficiencia, deficit y malestar. No es necesario ser comunista : socialista

para reconocer y sostener que la experiencia historica del pais ha mostrado que el libre mercado no es un modelo viable, tampoco la participacion gubernamental en la economia orientada con un sentido de preferencia al acrecentamiento y concentracion de la riqueza. Desde nuestro punto de vista el cambio que se vislumbra no es acorde con la teoria de la modernizacion, por el contrario al disminuir la accion rectora estatal de la vida economica en esta sociedad, el desgaste del sistema politico y sus instituciones (partidos politicos) y el fortalecimiento social y politico de la religion son signos inegables de que asistimos a la desmodernizacion de Mexico.

La transformacion debe retomar la experiencia y reconstruir el modelo sobre la base de una redefinicion de los papeles de los agentes economicos, no solo a favor de la burguesia, que vera acrecentado su poder economico-politico como efecto de la aun mayor concentracion de la riqueza producto de la venta de organismos publicos. Tal hecho social es un gran riesgo, el regreso a un modelo y practicas que mostraron su inviabilidad atentan contra el orden y la estabilidad social al arriesgar por promesas de mejoras, la independencia e imparcialidad de las acciones del poder publico en Mexico. Asi lo entendieron y trataron de advertir a las generaciones futuras los creadores del pais desde 1917, lo que debe ser considerado. No nos negamos al cambio, pero consideramos que este al establecerse debe procurar fortalecer el sentido social de que esta permeado historicamente la actividad economica en Mexico.

La privatización como la establece Omar Guerrero puede traer beneficios a la sociedad, esta no debe ser rechazada a priori, pero si socialmente se debe procurar no exagerarla. La evolución histórica del país nos permite plantear que no será posible un país sin actividad político-económica del Estado. No aceptamos por igual aquellas reformas que establecen que todo tiempo pasado fue mejor. Podemos estar o no de acuerdo con el sentido del cambio en México, pero ante la nueva realidad consideramos que el Estado debe innovar mecanismos que posibiliten su continuidad como uno heredado desde su origen como el Estado social mexicano. De las empresas y organismos donde participa el Gobierno algunas subsistirán (las menos), y otras perecerán (las más); pero así como hoy cambian las circunstancias también cambiarán las necesidades, lo que estará en función de la consecuencia entre desarrollo económico capitalista y satisfacción de mejores niveles de vida, que de no cumplirse las harían resurgir bajo nuevos criterios y quizá para los mismos objetivos.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

## CAPITULO PRIMERO

- 1.- Cabrera Guerrero, Hector. Estructura Política y Económica en la Historia de México. p. 100.
- 2.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. p. 364.
- 3.- García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México. p. 47-48.
- 4.- Patton Glade, W. Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas. En: Problemas Agrícolas e Industriales de México. vol. XI. No. I. enero-marzo 1959. p. 19.
- 5.- Ibidem., p. 139.
- 6.- Caso Lombardo, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. p. 29.
- 7.- Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 571.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 22.
- 9.- Ibidem., p. 22.
- 10.- Ibidem., p. 24.
- 11.- Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 150.
- 12.- Patton Glade, W. Op. Cit. p. 105.
- 13.- Caso Lombardo, Andrés. Op. Cit. p. 31.
- 14.- Patton Glade, W. Op. Cit. p. 135.
- 15.- Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 45.
- 16.- Guerrero, Omar. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. p. 156.
- 17.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. p. 44.
- 18.- Cortiñas Peláez, Leon. Citado por Omar Guerrero. 'Rectoría Económica del Estado: Una Tradición Histórica Fortalecida en la Constitución de 1917'. En: Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Percepción Castro, Leonel., p. 150.
- 19.- Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 44.
- 20.- Patton Glade, W. Op. Cit. p. 10.
- 21.- Caso Lombardo, Andrés. Op. Cit. p. 10.
- 22.- Patton Glade, W. Op. Cit. p. 30.
- 23.- Ibidem., p. 103.
- 24.- Martínez Domínguez, Guillermo. 'La Intervención del Gobierno en la Economía'. En: Problemas Agrícolas e Industriales de México. No. 1-2, Vol. IX, enero-junio 1957. p. 264.
- 25.- Patton Glade, W. Op. Cit. p. 13.
- 26.- Raymond, Vernon. El Dilema del Desarrollo Mexicano. p. 85.

27.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 5-5.  
 28.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 17-18.  
 29.- Cortinaz Pelaez, Leon. Op. Cit., p. 188.  
 30.- Caso Lombardo, Andres. Op. Cit., p. 19.  
 31.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 5-7.  
 32.- Raymond, Vernon. Op. Cit., p. 171.  
 33.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 7-10.  
 34.- Ibidem., p. 7-7.  
 35.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 18.  
 36.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 7-7.  
 37.- Ibidem., p. 11-11.

**CAPITULO SEGUNDO**

1.- Garcia Ramirez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Publica en México, p. 102-104.  
 2.- Ibidem., p. 103-104.  
 3.- Ibidem., p. 102-104.  
 4.- Ibidem., p. 103-104.  
 5.- Ibidem., p. 103-104.  
 6.- Patton Glade, W. Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas, En: Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. XI, No. 1, enero-marzo 1969, p. 198-199.  
 7.- Ibidem., p. 190.  
 8.- Ramirez Rancano, Mario. Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México, p. 76.  
 9.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 524.  
 10.- Ibidem., p. 524.  
 11.- Ibidem., p. 525-526.  
 12.- Ibidem., p. 726.  
 13.- Ibidem., p. p. 111.  
 14.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 108.  
 15.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 521.  
 16.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 78.  
 17.- Ibidem., p. 79.  
 18.- Ibidem., p. 87.  
 19.- Ibidem., p. 11.  
 20.- Ibidem., p. 87.  
 21.- Caso Lombardo, Andres. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Publica, p. 41.  
 22.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 534-535.  
 23.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 102-103.  
 24.- Ibidem., p. 103.  
 25.- Ibidem., p. 103-104.  
 26.- Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Mexicano, p. 93.  
 27.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 108.

- 28.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 534.
- 29.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 104.
- 30.- **Ibidem.**, p. 141.
- 31.- **Ibidem.**, p. 190.
- 32.- Cordera, Arnaldo. **La Política de Masas del Cardenismo.**  
p. 100.
- 33.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 103.
- 34.- **Ibidem.**, p. 39.
- 35.- Cordera, Rolando. **Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.** p. 31
- 36.- **Ibidem.**, p. 158.
- 37.- **Ibidem.**, p. 72.
- 38.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 40.
- 39.- Caso Lombardo, Andres. Op. Cit., p. 43
- 40.- Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 92-93.
- 41.- **Ibidem.**, p. 92.
- 42.- **Ibidem.**, p. 164.
- 43.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 550-551
- 44.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 51
- 45.- **Ibidem.**, p. 52.
- 46.- Tzavco, Jorge. "El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales. En: **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina.** p. 85.
- 47.- **México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal.** T. 6 p. 119
- 48.- **México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública.** T. 5, Vol. 5, p. 18
- 49.- Diario Oficial de la Federación, 29-10-54. Citado en **México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública.** T. 5, Vol. 5 p. 22.
- 50.- Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 159.
- 51.- **México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública.** T. 5, Vol. 5, p. 43-44.
- 52.- Flores Caballero, Romeo. **Administración y Política en la Historia de México.** p. 239
- 53.- Ver para mayor referencia: Huntington, P. S. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio.**
- 54.- Ramírez Rancano, Mario. Op. Cit., p. 225.
- 55.- **México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal.** p. 119.
- 56.- Ramírez Rancano, Mario. Op. Cit., p. 109.
- 57.- **Ibidem.**, p. 127.
- 58.- Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 161
- 59.- **México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública.** T. 5, Vol. 5, p. 45.
- 60.- Ramírez Rancano, Mario. Op. Cit., p. 137.
- 61.- Patton Glade, W. Op. Cit., p. 43.

- 62.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal. I. A. p. 103.
- 63.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. I. S. Vol. 5. p. 319.
- 64.- Cordera, Rolando. Op. Cit., p. 320.
- 65.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. p. 100.
- 66.- Ramírez Mancano, María. Op. Cit., p. 104.
- 67.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 109.
- 68.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal. I. A. p. 101.
- 69.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. I. S. Vol. 5. p. 322.
- 70.- Ibidem p. 311.
- 71.- Ibidem p. 317.
- 72.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal. I. A. p. 103.
- 73.- Franco Guerrero, Jesús. Diversos Tópicos Sobre Empresa Pública. 122.
- 74.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. I. S. Vol. 5. p. 327.
- 75.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal. I. A. p. 104.

### CAPITULO TERCERO

- 1.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. I. S. Vol. 5. p. 473. Con referencia a esto, Rolando Cordera nos dice que el populismo: "es una forma de dominación cuya especificidad reside en la actitud para satisfacer las necesidades inmediatas de amplios sectores populares, facilitando su manipulación y subordinación, pero también es cierto que tal estrategia es coyuntural y por lo tanto temporal. Op. Cit., p. 376".
- 2.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal. I. A. p. 102.
- 3.- Ibidem p. 322.
- 4.- Ibidem p. 157.
- 5.- Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. p. 266-269.
- 6.- Cordera, Rolando. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. p. 922.
- 7.- Hanson, A. H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. p. 209.

- 8.- México a Través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública, T.9, Vol. 1, p. 269.
- 9.- Cordera, Rolando, Op. Cit., p. 309.
- 10.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2, p. 471.
- 11.- Ibidem., p. 471.
- 12.- Ibidem., Vol. 2, p. 183.
- 13.- Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., p. 269.
- 14.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2, p. 471.
- 15.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T. 9 p. 1-5.
- 16.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 2 p. 451.
- 17.- Ibidem., Vol. 2, p. 115.
- 18.- Ibidem., p. 309.
- 19.- Ibidem., Vol. 2, p. 373.
- 20.- Guerrero, Omar, El Estado y la Administración Pública, p. 561.
- 21.- Cordera, Rolando, Op. Cit., p. 578.
- 22.- García Ramírez, Sergio, Desarrollo Social, Económico y Empresa Pública en México, p. 25.
- 23.- México a Través de los Informes Presidenciales: El Sector Paraestatal, T.9, p. 170.
- 24.- Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., p. 300-301.
- 25.- Ibidem., p. 289.
- 26.- López Portillo, José, Primer Informe de Gobierno, p. 55.
- 27.- López Portillo, José, Cuarto Informe de Gobierno, p. 41.
- 28.- Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., p. 182.
- 29.- Nieto y Cordero, Proyecto Nacional y Administración Pública, p. 175.
- 30.- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa, p. 152.
- 31.- Ibidem., p. p. 137.
- 32.- Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., p. 288.
- 33.- Guerrero, Omar, Op. Cit., p. 564.
- 34.- Ruiz Dueñas, Jorge, La Empresa Pública, p. 122.
- 35.- Ibidem., p. 122.
- 36.- Arteaga Tenorio, Armando, La Actividad Promotora de la Empresa Pública, p. 107.
- 37.- Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., p. 304.
- 38.- Guerrero, Omar, Op. Cit., p. 564.
- 39.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 1, p. 11.
- 40.- López Portillo, José, Quinto Informe de Gobierno, p. 45.
- 41.- López Portillo, José, Sexto Informe de Gobierno, p. 11.
- 42.- López Portillo, José, Tercer Informe de Gobierno, p. 20.
- 43.- Ibidem., p. 109-110.

- 44.- Casar, Maria Amparo. El Estado Empresario en México: Agotamiento o Renovación. p. 88.
- 45.- Acosta Gonzalez, Benito. La Nacionalización de la Banca. p. 74.
- 46.- Lopez Portillo, Jose. Primer Informe de Gobierno. p. 56.
- 47.- Nieto y Cardero. Op. Cit., p. 133.
- 48.- Lopez Portillo, Jose. Tercer Informe de Gobierno. p. 101.
- 49.- *Ibidem.*, p. 111.
- 50.- Lopez Portillo, Jose. Cuarto Informe de Gobierno. p. 41.
- 51.- Lopez Portillo, Jose. Sexto Informe de Gobierno. p. 25.
- 52.- Arteaga Tenorio, Armando. Op. Cit., p. 161-162.
- 53.- *Ibidem.*, p. 162.
- 54.- Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 104.
- 55.- Lopez Portillo, Jose. Sexto Informe de Gobierno. p. 64.
- 56.- Lopez Portillo, Jose. Primer Informe de Gobierno. p. 24.
- 57.- Acosta Gonzalez, Benito. Op. Cit., p. 132.
- 58.- Lopez Portillo, Jose. Sexto Informe de Gobierno. p. 65.
- 59.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 563.
- 60.- Acosta Gonzalez, Benito. Op. Cit., p. 97.
- 61.- Flores Caballero, Romeo. Op. Cit., p. 107-108.
- 62.- Revista Proceso, No. 308, p. 38.
- 63.- Acosta Gonzalez, Benito. Op. Cit., p. 101.
- 64.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 753.
- 65.- *Ibidem.*, p. 754.

#### CAPITULO CUARTO

- 1.- Touraine, Alan. Modernidad y Especificidades. p. 4.
- 2.- Garcia Medel, Maria Rita. La Administración Pública en los Países de América Latina. p. 19.
- 3.- Eisenstad, S.N. Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización. p. 329.
- 4.- Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar. p. 218.
- 5.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 119.
- 6.- Huntington, P.S. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. p. 40.
- 7.- Garcia Cotarelo, Ramon. Op. Cit., p. 54.
- 8.- *Ibidem.*, p. 56.
- 9.- Garcia Medel, Maria Rita. Op. Cit., p. 19.
- 10.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 107.
- 11.- *Ibidem.*, p. 122.
- 12.- Huntington, P.S. Op. Cit., p. 52.
- 13.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 322.
- 14.- Garcia Medel, Maria Rita. Op. Cit., p. 11.
- 15.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 327.
- 16.- Guerrero, Omar. La Modernización del Estado Mexicano. p. 13.
- 17.- Huntington, P.S. Op. Cit., p. 51.

- 18.- Eisenstad. S.N. Op. Cit., p. 67.
- 19.- Huntintong. P.S. Op. Cit., p. 122-133.
- 20.- Garcia Medel, Maria Rita. Op. Cit., p. 26.
- 21.- Guerrero. Omar. Op. Cit., p. 12.
- 22.- Huntington, P.S. Op. Cit., p. 131.
- 23.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 122.
- 24.- Huntington, P.S. Op. Cit., p. 39.
- 25.- *Ibidem*, p. 90-91.
- 26.- Eisenstad, S.N. Op. Cit., p. 85.
- 27.- *Ibidem*, p. 67.
- 28.- *Ibidem*, p. 13.
- 29.- Wtker, Jorge. Las Economías Mixtas, p. 4.
- 30.- Garcia Cotarelo, Ramon. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 3.
- 31.- Jessop, Bob. El Gobierno de lo Ingobernable, p. 308.
- 32.- Jeannot, Fernando. La Modernización del Estado Empresario en América Latina, p. 23.
- 33.- Helm, Dieter. 'Las Fronteras Economicas del Estado' En: Perspectivas de la Modernización Política, T. 6, p. 112.
- 34.- Guerrero Del Castillo Eduardo. Esquema Histórico-Conceptual de la Administración Pública Paraestatal, p. 7.
- 35.- Hanson, A.H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, p. 48.
- 36.- Garcia Cotarelo, Ramon. Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, p. 49.
- 37.- *Ibidem*, p. 184.
- 38.- Guerrero, Omar. La Privatización de la Administración Pública, p. 2.
- 39.- Marquez Zarate, Miguel Angel. La Crisis del Estado Social de Derecho y el Neoliberalismo, p. 116.
- 40.- Hanson, A.H. Op. Cit., p. 40.
- 41.- Guerrero, Omar. El Estado Mayestatico Ante la Privatización, p. 20.
- 42.- Crozier, Michel. Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, p. 27.
- 43.- Sabas, E.S. Privatización la Clave para un Gobierno Mejor, p. 48.
- 44.- Excelsior. "Sección Metropolitana". Lunes 6 de mayo de 1991, p.1-14.
- 45.- Friedman, Milton. El Financiero. Sección Finanzas. Lunes 1 de abril de 1991, p. 5.
- 46.- Campusano, Gabriel. Empresas Públicas, p. XXIII.
- 47.- Garcia Cotarelo, Ramon. Neoliberalismo: Razones y Sinrazones, p. 3.
- 48.- Jennit, Fernando. Op. Cit., p. 162-164.
- 49.- Savas, E.S. Op. Cit., p. 17.
- 50.- McPherson, Peter. Que ofrece la privatización?. En: Hanke Steve. Privatización y Desarrollo, p. 28.

- 51.- Bueno Rodriguez, Luis. **El Financiero**. Sección Enfoques. Lunes 1 de abril de 1991. p. 42.
- 52.- Guerrero, Omar. **Privatización de la Administración Pública**. p. 9.
- 53.- **Ibides**... p. 20.
- 54.- Eaton, Josep. 'Estrategias para la Privatización Burocrática Capitalista y populista'. En: **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. p. 109.
- 55.- Lavnez, Javier. **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**. p. 127.
- 56.- Guerrero, Omar. **Op. Cit.** p. 7.
- 57.- Savas, E. S. **Op. Cit.** p. 26.
- 58.- **Ibides**... p. 14.
- 59.- Jeannot, Fernando. **Op. Cit.** p. 43.
- 60.- Crozier, Michel. **Estado Moderno, Estado Modesto**. p. 103.
- 61.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar**. p. 197.
- 62.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Neoliberalismo; Razones y Sinrazones**. p. 5.
- 63.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**. p. 17.
- 64.- Jeannot, Fernando. **Op. Cit.** p. 165.
- 65.- Crozier, Michel. **Estado Moderno, Estado Modesto**. p. 95.
- 66.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**. p. 11.
- 67.- Guerrero, Omar. **El Estado Mayestático Ante la Privatización**. p. 15.
- 68.- Jeannot, Fernando. **Op. Cit.** p. 169.
- 69.- Crozier, Michel. **Estado Moderno, Estado Modesto**. p. 122.
- 70.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Neoliberalismo: Razones y Sinrazones**. p. 5.
- 71.- Crozier, Michel. **Op. Cit.** p. 204-205.
- 72.- Guerrero, Omar. **La Privatización de la Administración Pública**. p. 12.
- 73.- Mc Pherson, Peter. **Op. Cit.** p. 29.
- 74.- **Ibides**... p. 27.
- 75.- Hanke, Steve. 'La Necesidad de los Derechos de Propiedad'. En: Hanke, Steve. **Op. Cit.** p. 55.
- 76.- Savas, E.S. **Op. Cit.** p. 82.
- 77.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**. p. 7.
- 78.- Guerrero, Omar. **La Privatización de la Administración Pública**. p. 5.
- 79.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**. p. 7.
- 80.- Berg, Eliot. 'El Papel de la Desincorporación de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico'. En: Hanke Steve. **Op. Cit.** p. 20.

- 81.- Guerrero, Omar. **La Privatización de la Administración Pública**, p. 6
- 82.- Crocier, Michel. **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**, p. 29.
- 83.- Guerrero, Omar. **El Estado Mestizaje Ante la Privatización**, p. 11.
- 84.- Cowan Gray, L. 'Panorama General de la Privatización'. En: **HARKE Steve**, Op. Cit., p. 21.
- 85.- Lázara, Hector. 'El Modelo Argentino de la Empresa Pública'. En: **México 75 Años de Revolución**, Edición III, p. 611.
- 86.- García Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**, p. 11.
- 87.- **Ibidem**, p. 9.
- 88.- Guerrero, Omar. **El Estado Mayestático Ante la Privatización**, p. 25.
- 89.- Eaton, Josep. Op. Cit., p. 200.
- 90.- Berg, Eliot. Op. Cit., p. 39.
- 91.- Guerrero, Omar. **El Estado Mayestático Ante la Privatización**, p. 25.
- 92.- Kliksberg, Bernardo. **Como Transformar al estado**, p. 59.
- 93.- García Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**, p. 8.
- 94.- **Ibidem**, p. 9.
- 95.- Aburto, Hilda. "Intervencion y Politica". **El Financiero**, 30 de Abril de 1991, p. 18.
- 96.- García Cotarelo, Ramon. **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo**, p. 9.
- 97.- García Cotarelo, Ramon. **Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar**, p. 214.
- 98.- Eaton, Josep. Op. Cit., p. 200.

#### CAPITULO QUINTO

- 1.- Millan, Rene. **Los Empresarios Ante el Estado y la Sociedad**, p. 157-158.
- 2.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **La Política de la Renovación**, p. 238.
- 3.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **Quarto Informe de Gobierno**, p. 21.
- 4.- Villarreal, Rene. **Mitos y Realidades de la Empresa Pública**, p. 97.
- 5.- Casar, María Amparo. **El Estado Empresario en México**, p. 109.
- 6.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **Quarto Informe de Gobierno**, p. 23.
- 7.- Villamil Rodríguez, Genaro. 'Presidencialismo y Populismo Históricas Paralelas'. **El Financiero**, 21 de Junio de 1991, p. 26.

- 8.- Casar, Maria Amparo. Op. Cit., p. 115.
- 9.- Perez, German. 17 Angulos de un Sexenio. p. 42
- 10.- Guerrero, Omar. El Estado Mayestático Ante la Privatizacion. p. 5.
- 11.- Madrid Hurtado, Miguel De la. Cuarto Informe de Gobierno. p. 91.
- 12.- Perez, German. Op. Cit., p. 37
- 13.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administracion Pública en México. p. 565.
- 14.- Millan, Rene. Op. Cit. p. 155.
- 15.- Andrade S., Eduardo. 'Constitution Practica de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)'. En: Cuadernos de la Renovacion Nacional: Reestructuración del Sector Paraestatal. p. 25.
- 16.- *Ibidem.* p. 26
- 17.- Perez, German. Op. Cit., p. 48
- 18.- Madrid Hurtado, Miguel De la. Plan Nacional de Desarrollo. p. 111.
- 19.- *Ibidem.* p. 117.
- 20.- Tamayo, Jorge. Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. p. 85.
- 21.- Villarreal, Rene Op. Cit., p. 105.
- 22.- Cuadernos de la Renovación Nacional: La Reestructuración del Sector Paraestatal. p. 41
- 23.- Bolivar Espinoza, Augusto. 'El Gobierno a la Ofensiva'. En: México en la Década de los Ochenta. Rosa Albina Garavito. p. 47.
- 24.- Cuadernos de la Renovacion Nacional. Op. Cit., p. 47.
- 25.- Diario Oficial. 15 de noviembre de 1982.
- 26.- Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en Mexico. p. 123.
- 27.- Cuadernos de la Renovacion Nacional. Op. Cit., p. 74.
- 28.- *Ibidem.* p. 75.
- 29.- Romero M. Miguel Angel. 'La Reestructuración de la Industria Paraestatal' En: Rosa Albina Garavito. Op. Cit., p. 194.
- 30.- *Ibidem.* p. 43.
- 31.- Madrid Hurtado, Miguel De la. La Política de la Renovación. p. 275.
- 32.- Madrid Hurtado, Miguel De la. Tercer Informe de Gobierno. p. 73.
- 33.- Madrid Hurtado, Miguel de la. La Política de la Renovación. p. 276.
- 34.- *Ibidem.* p. 132.
- 35.- Guerrero, Omar El Estado y la Administracion Pública en México. p. 567.
- 36.- Villarreal, René. Op. Cit., p. 15.
- 37.- Madrid Hurtado, Miguel De la. La Política de la Renovación. p. 77.

- 38.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **Primer Informe de Gobierno**, p. 77.
- 39.- **Cuadernos de la Renovacion Nacional**, Op. Cit., p. 80.
- 40.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **Primer Informe de Gobierno**, p. 77.
- 41.- **Cuadernos de la Renovacion Nacional**, Op. Cit., p. 81.
- 42.- **Ibidem.**, p. 81.
- 43.- Jaiberon Ortiz, Gilberto. **Las Empresas Publicas en el Sexenio de Miguel De la Madrid**, p. 27.
- 44.- **Ibidem.**, p. 27.
- 45.- Romero M., Miguel Angel. 'La Reestructuración del Sector Paraestatal'. En: Rosa Albina Garavito, Op. Cit., p. 198.
- 46.- Pardo, Maria Del Carmen. **La Modernización Administrativa en México**, p. 147.
- 47.- Villarreal, Rene. Op. Cit., p. 29.
- 48.- Salinas de Gortari, Carlos. **Segundo Informe de Gobierno**, p. 2.
- 49.- Salinas de Gortari, Carlos. **Mensaje de Toma de Posesión**, p. 2.
- 50.- Salinas de Gortari, Carlos. **Primer Informe de Gobierno**, p. 3.
- 51.- **Ibidem.**, p. 1.
- 52.- **Ibidem.**, p. 1.
- 53.- **Ibidem.**, p. 5.
- 54.- **Ibidem.**, p. 1.
- 55.- Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**, p. 264.
- 56.- Garcia Cotarelo, Ramon. **Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar**, p. 115.
- 57.- Kliksberg, Bernardo. **Como Transformar al Estado**, p. 21.
- 58.- Salinas de Gortari, Carlos. **Segundo Informe de Gobierno**, p. 1.
- 59.- Salinas de Gortari, Carlos. **Primer Informe de Gobierno**, p. 1.
- 60.- Guerrero, Omar. **El Estado Mayestático Ante la Privatización**, p. 19.
- 62.- Salinas de Gortari, Carlos. **Plan Nacional; de Desarrollo**, p. 80.
- 63.- Salinas De Gortari, Carlos. **Primer Informe de Gobierno**, p. 3.
- 64.- Salinas De Gortari, Carlos. **Primer Informe de Gobierno**, p. 5.
- 65.- **Ibidem.**, p. 90.
- 66.- **Ibidem.**, p. 5.
- 67.- Rogozinski, Jacques. 'La desincorporación de Empresas Publicas en Mexico'. En: **Revista Este Pais**, p. 4.

## BIBLIOGRAFIA

- Acle, Alfredo. **La Empresa Pública: Desde Afuera, Desde Dentro.** Ed. INAP-Limusa, Mexico, D.F. 1986.
- Arteaga Tenorio, Armando. **La Actividad Promotora de la Empresa Pública en México.** Tesis de Lic., F.C.P.V.E., UNAM, Mexico, D.F. 1987.
- Cabrera Guerrero, Hector. **Estructura Económica y Política en la Historia de México.** Ed. 2001, Mexico, D.F. 1978.
- Calderon Ortiz, Gilberto. **Las Empresas Públicas en el Sexenio de Miguel de la Madrid.** Ed. UAM-Azacapotzalco, Mexico, D.F. 1988.
- Carrillo Castro, Alejandro. **Las Empresas Públicas en México.** Ed. INAP, Mexico, D.F. 1983.
- **La Reforma Administrativa 1974-1980.** Ed. Porrúa, Mexico D.F. 1989.
- Casar, María Amparo y Wilson Pérez. **El Estado Empresario: ¿Agotamiento o Renovación?.** Ed. Siglo XXI, Mexico, D.F. 1988.
- Casillas Díaz, Francisco José. **Reflexiones Sobre los Problemas Contemporáneos de Administración Pública.** (mimeografiado).
- Caso Lombardo, Andrés. **Cuatro Ensayos de Política Administrativa y Empresa Pública.** Ed. INAP, Mexico, D.F. 1988.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Ed. Porrúa, Mexico, D.F. 1991.
- Cordera, Rolando. **La Disputa por la Nación.** Ed. Siglo XXI, Mexico, D.F., 1990.
- **Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.** Ed. F.C.E., Mexico, D.F. 1981.
- Cordova, Arnaldo. **La Política de Masas del Cardenismo.** Ed. ERA, Mexico D.F. 1984.
- Crozier, Michel. **Estado Moderno, Estado Modesto.** Ed. F.C.E., Mexico D.F. 1989.
- Deutsch, Karl. **Política y Administración Pública.** Ed. INAP, Mexico D.F. 1980.
- Eisenstadt, S. N. **Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización.** Ed. Tecnos, Madrid 1970.
- Franco Guerrero, Jesús. **Diversos Tópicos Sobre la Empresa Pública en México.** Ed. INAP, Mexico D.F. 1986.
- Flores Caballero, Romeo. **Administración y Política en la Historia de México.** Ed. INAP, Mexico D.F. 1988.
- Garavito, Rosa Albina. **México en la Década de los Ochenta.** Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-El Cotidiano, Mexico, D. F., abril 1990.
- García Cotarelo, Ramón. **Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar.** Ed. Centro de Estudios Continentales, Madrid, España, 1986.
- **Razones y Sinrazones del Neoliberalismo.** Suplemento Política, El Nacional, 25 de Noviembre de 1989.

- **Neoliberalismo: Razones y Sinrazones**, Suplemento Política, El Nacional, 28 de diciembre de 1989.
- **García Medel, María Rita. La Modernización de la Administración Pública en los Países Subdesarrollados**, Tesis de Lic., F.C.P.S., UNAM, México D.F. 1990.
- **García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa Pública en México**, Ed. INAP, México D.F. 1982.
- **Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México**, Ed. INAP, México D.F. 1989.
- **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Ed. Fontamara, México D.F. 1980.
- **Modernización del Estado Mexicano**, En: Cuadernos Universitarios, Serie Ciencias Sociales, La Administración Pública, mayo de 1990, No. 4 Universidad Autónoma de Baja California Sur.
- **'Rectoría Económica del Estado Mexicano: Una Tradición Fortalecida en la Constitución de 1917'**, En: Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, (Comp.) Leonel Perznieito, Ed. Porrúa, México D.F. 1987.
- **El Estado Mayestático Ante la Privatización**, (mimeografía).
- **Privatización de la Administración Pública**, (mimeografía).
- **Guerrero Del Castillo, Eduardo. Esquema Histórico Conceptual de la Administración Pública Paraestatal**, UNAM, 1986 (mimeografía).
- **Hanks, Steve H. Privatización y Desarrollo**, Ed. Trillas-Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México D.F. 1989.
- **Hanson, A.H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico**, Ed. INAP, México D.F. 1978.
- **Huntington, P. S. El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Ed. Paídos, Buenos Aires, 1968.
- **Jeanot, Fernando. La Modernización del Estado Empresario en América Latina**, Ed. UAM-Accapatzalco, México D.F. 1990.
- **Kliksberg, Bernardo. Como Transformar al Estado**, Ed. F.C.E., México D.F. 1989.
- **López Portillo, José. 1ero, 2do, 3ro, 4to, 5to y 6to Informe de Gobierno**, Ed. Presidencia de la República, México D.F. 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.
- **Loyola Sor Elba (Seudónimo). Análisis de la Empresa Pública en México (Proceso de Desincorporación)**, trabajo inédito para el concurso INAP, México D.F. 1989.
- **Madrid Hurtado Miguel De la . 1ro, 2do, 3ro, 4to, 5to y 6to Informe de Gobierno**, Ed. Presidencia de la República, México D.F. 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.
- **La política e la Renovación**, Ed. DIANA, México D.F. 1986.
- **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1983.

- Martínez Domínguez, Alfonso. 'La intervención del Gobierno en la Economía'. En: **Problemas Agrícolas e Industriales de México**, No. 1-2, Vol. IX, enero-junio 1957.
- **México a través de los Informes Presidenciales : La Administración Pública**, T. 5, Vol 5. Ed. Secretaría de la Presidencia, Mexico, D.F. 1976.
- **México a través de los Informes Presidenciales: El Sector Parastatal**, T. 6, Ed. Secretaría de Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, Mexico, D.F. 1976.
- Millan, René. **Los Empresarios Ante el Estado y la Sociedad**, Ed. Siglo XXI, Mexico D.F. 1984.
- Nieto Lopez, Gerardo. **Proyecto Nacional y Administración Pública 1917-1987**. Tesis de Lic., F.C.P. y S. UNAM, Mexico D.F. noviembre 1987.
- Ortiz, Edgar (Comp.) **Empresa Pública: Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe**. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico, D. F., 1984.
- Pardo, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México**. Ed. INAP-Colegio de Mexico, Mexico, 1991.
- Patton Glade, W. **Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas En: Problemas Arricolas e Industriales de México**, Vol. XI, No. 1, enero-marzo 1959.
- Perez, German, **17 Angulos de un Sexenio**, Ed. UNAM-Plaza Janes, Mexico D.F. 1989.
- Ramirez Rancano, Mario. **Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México**, Ed. UNAM, Mexico D.F. 1987.
- **Revista de Administración Pública**, "Empresa Publica", No.59-60, julio-diciembre de 1984, Ed. INAP.
- **Revista de Administración Pública**, "Tamaño de la Administración Pública", No. 73, enero-abril de 1989, Ed. INAP.
- **Revista de Administración Pública**, "Modernización de la Empresa Pública", No. 77, mayo-agosto de 1990, Ed. INAP.
- Riding, Alan. **Vecinos Distantes**, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, Mexico D.F. 1985.
- Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa Pública**, Ed. SEMIP-F.C.E. , Mexico D.F. 1988.
- **----- Eficiencia y Eficacia de la Empresa Pública**, Ed. Trillas-UNAM, Mexico D.F. 1982.
- Sainz, Luis Ignacio. **Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo**, Ed. UNAM Mexico D.F. 1986.
- Salinas De Gortari, Carlos. **1ero, 2do y 3er, Informe de Gobierno**, Ed. SPP, Mexico D.F. 1989, 1990 y 1991.
- **----- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994**, Ed SPP, Mexico D.F. 1989.
- **----- "Mensaje de Toma de Posesión"**, Excelsior, Mexico D.F. 2 de diciembre de 1988.
- Savas, E.S. **Privatización: La Clave para un Gobierno Mejor**, Ed. Garnica, S.A., Mexico D.F. 1989.

- Secretaria de la Contraloria General de la Federacion. **Reestructuración del Sector Paraestatal**. Cuadernos de la Renovación Nacional. Ed. F.C.E., Mexico D.F. 1988.
- **Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana**. Mexico D.F. 1988.
- Touraine. Alan. **Modernidad y Especificidades** (mimeografo).
- Varios Autores. **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**. Ed. INAP. Mexico D.F. 1989.
- Varios Autores. **Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública**. Ed. INAP. Mexico D.F. 1983.
- Villarreal. René. **Mitos y Realidades de la Empresa Pública**. Ed. DIANA. Mexico D.F. 1989.