

43
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Empresa Pública y la Política Social del
Estado Mexicano Ante su Reforma:
Alcances y Consecuencias

T E S I S A

Que para obtener el Título de
**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P r e s e n t a

MIGUEL GUERRERO OLVERA

Director de la Tesina:

MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

*"Cada nueva luz del amanecer,
mida al día de la esperanza,
son un impulso para seguir por
la ruta de mi existencia".*

*A mi madre,
gracias por permitirme
Ser.*

*A Ofelia, mi esposa,
gracias por todo.
A mis hijos, Anilú, Miguel
Angel y Alina
también gracias.*

*A Anilú porque, sin saberlo,
me impulsó a alcanzar esta
meta.*

*A Miguel Angel porque,
sin pretenderlo, me
exige ser mejor cada día.*

*A Alina
por renovar mi esperanza.*

*Y a todos ellos gracias
por su fe y compañía.*

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO EN MEXICO (1920-1982)

1.1 Orígenes y desarrollo de la empresa pública en México	4
1.2 Función económica de la empresa pública	8
1.3 Carácter político-social y grado de eficacia de la empresa pública	15

CAPITULO II

REDIMENSIONAMIENTO Y REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO

2.1 Antecedentes y razones del proceso de desincorporación de la empresa pública en México	20
2.2 Redimensionamiento y Reforma Económica del Estado en México (1982-1988).....	30
2.3 Estrategias e instrumentación de la reforma del Estado Mexicano (1988-1994)	40

CAPITULO III

LA EMPRESA PUBLICA Y LA POLITICA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO ANTE SU REFORMA

3.1 La empresa pública ante la globalización económica	49
3.2 Retos y perspectiva de la empresa pública	58
3.3 Razones, alcances y consecuencias del Programa Nacional de Solidaridad	62

CONCLUSIONES	74
--------------------	----

BIBLIOGRAFIA	80
--------------------	----

INTRODUCCION

Uno de los elementos esenciales de la reforma del Estado mexicano es el replanteamiento de su participación en la economía, particularmente en lo que se refiere a la magnitud que alcanzó su sector paraestatal hasta los inicios de la década de los ochentas y a su función no sólo como instrumento de política económica, al permitirle la regulación de las leyes de la oferta y la demanda del mercado interno y la protección del mismo frente al mercado internacional, sino también en la aplicación de políticas de redistribución de la riqueza social y, en consecuencia, para la mediación política frente a los grupos organizados de la sociedad civil.

La reflexión en torno a dicha reforma no puede circunscribirse al momento en que fuera puesta en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid, sino que, necesariamente exige una visión retrospectiva que dé cuenta de los antecedentes de crisis económica que desde la década de los setentas enfrenta el capitalismo mundial. Crisis que, como consecuencia de sus características de país dependiente, se hizo extensiva a México, entre otras razones, por el desgaste de un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y por la situación de crisis de deuda pública derivada de los empréstitos del exterior utilizados como fuente de financiamiento para la instrumentación de este modelo de desarrollo.

Bajo estas condiciones de crisis económica fue que los organismos financieros internacionales retomaron un modelo de desarrollo de corte neoliberal y monetarista tendiente a reactivar las condiciones de reproducción del capital, impulsando así la aplicación de diversas medidas, tanto al interior de los países desarrollados como de los países dependientes, entre las que destacan la retracción de la actividad económica del Estado, particularmente en lo que se refiere al proceso de privatización y reprivatización de la empresa pública, la aplicación de un estricto control de cambios y la desregulación y apertura de la economía hacia el exterior; todo esto bajo un nuevo modelo de desarrollo nombrado como "Globalización de la economía", ante el cual la empresa pública enfrenta no sólo una falta de funcionalidad estratégica, sino, principalmente, la exigencia de cambios sustantivos en tanto instrumento de política económica del Estado.

Siendo estos los antecedentes de la reforma del Estado en México, su instrumentación no fue del todo inmediata, como fuera la pretensión de los organismos financieros internacionales, toda vez que, al presentarse en el país diversas situaciones circunstanciales y coyunturales, como lo fue el espejismo de crecimiento económico sustentado en la explotación de sus recursos petroleros, su aplicación íntegra habría de postergarse casi una década al enfrentarse el gobierno de Miguel de la Madrid a la disyuntiva entre dicha aplicación o el no contar más con las líneas de crédito internacionales tan necesarias para hacer frente a los desequilibrios derivados de la caída de los precios internacionales del petróleo y, en consecuencia, al fracaso del modelo de desarrollo económico impulsado por su antecesor al frente del Poder Ejecutivo.

Fue en este sentido que la reforma del Estado no cobró vigencia sino a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, si bien únicamente bajo una perspectiva económica y fundamentalmente a través del redimensionamiento del Estado, de manera muy particular mediante el proceso de privatización y reprivatización de la empresa pública, no atendiendo en forma alguna los desequilibrios políticos y sociales ya existentes desde la década de los setentas, mayormente agudizados por la aplicación de estas medidas de corte neoliberal que derivaron, finalmente, en la crisis del sistema corporativista y populista que fuera sustento del sistema político mexicano durante más de cinco décadas, al proporcionar el grado de legitimidad y control político tan necesarios para la estabilidad del régimen.

Aunado a lo anterior, habría de presentarse también un despertar de la sociedad civil, producto de la conmoción sufrida por los sismos de 1985, que traería como consecuencia el surgimiento de nuevas y muy variadas formas de organización no gubernamental que, al vincularse con un sector emanado de las filas del Partido Revolucionario Institucional, enfrentarían al Estado mexicano a la mayor crisis de legitimidad de la época postrevolucionaria, particularmente en la figura del entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari.

En este contexto fue que el citado Presidente se vio obligado a incluir dentro de su programa de gobierno no sólo la profundización de la reforma económica, sino también diversas medidas de naturaleza política y social en respuesta a esta situación, entre las que destacan las reformas políticas de 1990 y de 1993, así como la aplicación de una nueva forma de instrumentar la política social del gobierno a través del Programa Nacional de Solidaridad que, entre otros beneficios, le ha representado al Estado la posibilidad de mantener la cooptación de numerosos y pauperizados sectores de la sociedad, si bien ahora organizados en torno a su propia comunidad y no, como tradicionalmente ocurría, en torno a las formas de organización oficial, manteniendo así el Estado su tradicional forma de intercambio del "factor esperanza", en el sentido de que algún día podrán ser satisfechas sus demandas, por los apoyos necesarios mediante la cooptación del voto a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional y, en su momento, de la figura del propio Carlos Salinas de Gortari.

Bajo estas líneas de análisis fue que se llevó a cabo la investigación de este objeto de estudio tan actual en la vida económica, política y social del país, no existiendo mayor pretensión con el presente documento que la de ser presentado como una reflexión personal sustentada en diversas fuentes documentales.

Es en este sentido que la estructura de la presente obra se encuentra dividida en cuatro apartados, el primero corresponde a un análisis histórico del desarrollo de la empresa pública en México, a partir de la época postrevolucionaria, resaltándose su función económica, política y social como parte integrante de un modelo de desarrollo que tuvo vigencia durante más de cuatro décadas en el país, dentro del cual la empresa pública, más que actuar eficientemente dentro de los parámetros económico-administrativos, desempeñó eficazmente su función política, social y como instrumento de política económica del Estado.

En el segundo apartado se hace referencia a las causas que propiciaron la necesaria reforma del Estado, particularmente en relación a la crisis económica presente desde la década de los setentas y, en consecuencia, a sus efectos de desequilibrio político y social al interior del país. Así mismo, en este apartado, se desarrollan los aspectos más fundamentales en los que consistió dicha reforma, iniciada en el terreno económico por el gobierno de Miguel de la Madrid y profundizada, en este ámbito, pero haciéndose extensiva al terreno político y social, por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En el tercer apartado se analizan las perspectivas que enfrenta la empresa pública ante el nuevo modelo de desarrollo económico instrumentado por el capitalismo mundial y los organismos financieros internacionales, bajo el nombre de Globalización de la economía, y se particulariza el aspecto social, mas no por eso apolítico, de la reforma del Estado, específicamente en relación a su nueva forma de instrumentar la política social a través del Programa Nacional de Solidaridad.

En el apartado relativo a las conclusiones, como corresponde al mismo, se pretende, si es el caso, presentar una reflexión personal en torno al por qué de la reforma del Estado en México, a lo que ha sido, mas allá del discurso ideológico del propio Estado, y a lo que se puede esperar de la misma.

Por último, se incluye un apartado correspondiente a las fuentes bibliográficas y hemerográficas, sin las cuales el presente documento no hubiera podido ser posible.

CAPITULO I

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO EN MEXICO (1920-1982)

I.1. ORIGENES Y DESARROLLO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

La exposición de los orígenes y desarrollo de la empresa pública¹ en México no debe ser simplemente una presentación de fechas y datos, sino que, necesariamente, para el cabal entendimiento de las razones, alcances y consecuencias de este fenómeno, es que debe ser objeto de análisis y reflexión; mismos que en los subsecuentes apartados serán llevados a cabo².

Los orígenes de la empresa pública en México se remontan a la época de la colonia, en donde el gobierno Español, con el fin de incrementar el poder económico de la corona y para reforzar su control político³ sobre la población dedicada a las labores correspondientes⁴, creó diversos estancos, tales como el del tabaco y el de la pólvora, así como otros organismos más, entre los que se destacan: la Casa de Moneda, el Banco de Amortización, el Montepío y la Academia de San Carlos.

No obstante lo anterior, para los fines de este apartado, se tomará en cuenta un segundo momento, que si bien en términos históricos no es exactamente el punto de origen, si corresponde al momento en que el sector paraestatal en México adquirió sus rasgos y características actuales, por ser éste en el que, como resultado de la promulgación de la Constitución de 1917, se le asignó al Estado su papel como rector de la economía, particularmente en sus Artículos 25, 26, 27 y 28.

Es precisamente a partir de dicho momento que la evolución de la empresa pública ha sido objeto de diversas tipologías, destacando la realizada por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en su libro *Las empresas públicas en México*⁵, así como la presentada por Cuadernos de Renovación Nacional, número IV, titulado *"Reestructuración del sector paraestatal"*⁶.

¹ De la extensa gama de definiciones de empresa pública, para los fines del presente trabajo se considera la realizada por Sergio García Ramírez, quien la define como "Unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación de capitales privados o sociales, o de aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al conocimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario". García Ramírez, "Constitución y ordenación económica del Estado", en *Mercado de Valores*, citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Porrúa, México, 1983, p. 23.

² *Infra*, subcapítulos 1.2 y 1.3.

³ Cabe señalar que estos fines, entre otros, estarán también presentes en el posterior desarrollo de la empresa pública en México, particularmente en la época postrevolucionaria (1920-1982).

⁴ Carrillo Castro y García Ramírez. *Op. Cit.* p. 33.

⁵ *Ibid.*

⁶ Secretaría de la Contratoría General de la Federación. *Reestructuración del sector paraestatal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, (Cuadernos de Renovación Nacional, t. IV).

Sin embargo, para el objetivo que se pretende con el presente trabajo, se utilizará la división presentada por Jacques Rogozinski, en su libro *La privatización de empresas paraestatales*⁷, en donde la evolución de las empresas públicas se presenta en cuatro etapas diferenciadas: 1920-1940, 1941-1954, 1955-1969 y 1970-1982.

PRIMERA ETAPA (1920-1940)

Esta primera etapa, que inicia como materialización de los preceptos contemplados en materia económica en la Constitución de 1917, al asignar al Estado su función como rector de la economía, se caracteriza por la canalización de la inversión pública para la creación de obras de infraestructura y de instituciones responsables del financiamientos, y de su regulación, necesarias para impulsar el crecimiento de los sectores económicos del país.⁸

Fueron diversos los fenómenos que marcaron a esta primera etapa, destacando entre ellos la depresión económica de 1929 y la política cardenista que derivó en las nacionalizaciones del petróleo y del sistema ferroviario, siendo ambos un fuerte impulso para la participación del Estado en la economía, cada uno con sus propias variantes.

Cabe señalar que esta etapa ha sido considerada por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez como un periodo que "se caracteriza por el establecimiento coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático de las empresas públicas en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos periodos por los que atravesó el país desde su consolidación postrevolucionaria hasta fines de la segunda guerra mundial".⁹

Entre las instituciones creadas en esta primera etapa se encuentran "Banco de México (1925), Banco de Crédito Agrícola (1926), Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera (1934), Comisión Federal de Electricidad y Banco de Comercio Exterior (1937), Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos, mediante la expropiación de 17 empresas con inversión extranjera (1938)".¹⁰

SEGUNDA ETAPA (1941-1954)

Las características de esta segunda etapa fueron definidas, en gran medida, por las condiciones generadas por la segunda guerra mundial, ya que ante la inestabilidad de los mercados internacionales y la apertura de nuevos cauces de desarrollo industrial por la reducción de compras de bienes del exterior y por el ahorro interno que esto último representó, le fue dada al Estado la posibilidad de explotar nuevos campos de actividad

⁷ Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.p. 26-34.

⁸ *Ibid.* p. 27.

⁹ Carrillo Castro y García Ramírez, *Op. Cit.* p. 37.

¹⁰ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 28.

económica, particularmente en el ámbito de la industria, iniciando así el periodo conocido como de sustitución de importaciones.

En esta segunda etapa el Estado ya no actuó únicamente para el fomento de actividades económicas, sino que desarrolló una política propia de todo empresario, al participar directamente en la prestación de servicios públicos, orientando gran parte de la inversión pública al sector transportes y comunicaciones, creando "empresas siderúrgicas, compañías productoras de fertilizantes, de carros de ferrocarril, de refinación de petróleo y petroquímica básica, así como organismos vinculados al abasto y a la distribución de bienes de consumo que abaten el costo de la mano de obra y con ello subsidian al consumo popular".¹¹

No obstante lo anterior, la participación del Estado en la economía no fue fruto de una política planeada, ya que dicha participación "ocurrió sólo a través de proyectos aislados sin que formaran parte de, o existiera, un planteamiento general respecto a su participación directa en la economía".¹²

Algunas de las empresas e instituciones más relevantes creadas en esta etapa fueron: "Banco Nacional de Fomento Corporativo (1941), Hospital Infantil de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y Altos Hornos de México (1942), Instituto Nacional de Cardiología y la empresa Guanos y Fertilizantes de México (1943), Sosa Texcoco (1944), Ayotla Textil y Banco Nacional Monte de Piedad (1946), Industria Petroquímica Nacional (1949), Diesel Nacional (1951), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952)".¹³

TERCERA ETAPA (1955-1969)

Durante esta tercera etapa el Estado mexicano enfatizó su participación en la industria productiva, particularmente en la petroquímica, que cobró mayor relevancia junto con la promoción al sector agropecuario y de abastecimiento de productos básicos, por encima de su política anterior de impulso a las comunicaciones y los transportes.

Derivado de lo anterior, el proyecto económico del Estado giró alrededor de la industrialización, aún por encima del sector agropecuario, impulsando así la creación de empresas paraestatales cuyo objetivo fue el de garantizar el abastecimiento de productos y servicios, tales como energía eléctrica, acero y bienes intermedios, considerados todos estos como indispensables en cualquier país en vías de desarrollo.¹⁴

Cabe señalar que un rasgo importante en esta etapa, que también explica el crecimiento experimentado por el sector paraestatal, lo fue la política de incorporación de empresas del sector privado al sector público, como resultado del rescate que el Estado hizo de ellas para

¹¹ Secretaría General de la Contraloría de la Federación. *Op. Cit.* pag. 14.

¹² Acle Tomasini, Alfredo y Vega Hutchison, Juan Manuel. *La Empresa Pública: Desde fuera, desde dentro*, Limusa, México, 1986, p. 29.

¹³ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 24.

¹⁴ *Ibid.* p. 30.

evitar con esto que su desaparición afectara la planta productiva del país y generara desempleo.¹⁵

Durante esta etapa, sobresalen por su importancia la creación de las siguientes instituciones y empresas paraestatales: "Instituto Mexicano del Café, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (1960), Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Comisión Nacional de Fruticultura (1961), Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965), Financiera Nacional Azucarera (1966), Sistema de Transporte Colectivo (1967), Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (1969)".¹⁶

CUARTA ETAPA (1970-1982)

Fueron tres los hechos que mayormente marcaron las características de la evolución de la empresa pública durante esta etapa; primeramente lo fue la crisis económica que a principios de la década de los setentas se presentó a nivel mundial, y que en el caso de México se reflejó mediante el retraimiento de su planta productiva, inflación, caída de la inversión y por consecuencia, en una disminución de su ritmo de crecimiento.

Lo anterior, propició que un gran número de empresas privadas enfrentaran inclusive el dilema de su desaparición como engranajes del proceso productivo nacional, de por sí ya dañado por las condiciones económicas poco favorables; fue ante dicho dilema y sus consabidas consecuencias de afectación a la planta productiva y al nivel de empleo, que el Estado tomó la decisión de incorporarlas a su ya numeroso sector paraestatal.¹⁷

A mediados de la misma década se presentó un segundo hecho sumamente significativo que daría lugar a la creación de nuevas empresas públicas, éste fue el incremento experimentado en los precios del petróleo, que traería como resultado un gran impulso para la creación de empresas orientadas principalmente al crecimiento de la plataforma petrolera y a la generación de bienes de capital; todo esto bajo la idea de que el país podría, en la década siguiente, acceder a mayores niveles de desarrollo.

Sin embargo, esto último no fue posible, ya que en los inicios de la década de los ochenta el precio del petróleo sufrió una repentina y brusca caída que traería como consecuencia no sólo el fin de las expectativas de mayor desarrollo, sino que inclusive enfrentó al país a severos problemas económicos, acompañados por los graves problemas de devaluación del peso frente al dólar, de creciente deuda externa, que actuó como principal fuente de financiamiento para impulsar el pretendido desarrollo del país, particularmente en los años de "bonanza petrolera", y de la excesiva salida de capitales hacia el extranjero.

¹⁵ Acle Tomasini y Vega Hutchison. *Op. Cit.* p. 29.

¹⁶ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 30-31.

¹⁷ *Ibid.* p. 31.

Fue precisamente en este contexto en el que se presentó un tercer hecho que afectó significativamente el ya constante incremento numérico de la empresa pública en México: La nacionalización de la Banca; misma que, en palabras de su propio gestor, el entonces presidente de la república, Lic. José López Portillo, se llevó a cabo porque "tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y promocionar los recursos financieros para seguir adelante; tenemos que detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos, especialmente al trabajador, al empleo y a las empresas que lo generan".¹⁸

Entre otras muchas implicaciones de este hecho, en los que respecta a la empresa pública, cabe señalar que "con este acto se añadieron 56 instituciones bancarias, y las empresas que de ellas dependían, al ya cuantioso número de entidades del sector público, conformándose así un universo integrado por 1155 paraestatales".¹⁹

Durante esta etapa se crearon, entre otras, las siguientes entidades: "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de la Industria Azucarera e Instituto Nacional de Comercio Exterior (1970), Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos (1971), Fondo para la Vivienda de los Trabajadores y Comisión Nacional del Cacao (1973), Instituto del Trabajo, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974), Consejo para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores (1975), Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976)".²⁰

1.2. FUNCION ECONOMICA DE LA EMPRESA PUBLICA.

Para la comprensión de los orígenes, evolución y crisis de la función económica de la empresa pública en México y de la participación del Estado en la economía, no basta una exposición meramente descriptiva y cuantitativa de dichos fenómenos, sino que, necesariamente, deben ser analizados desde una perspectiva de entrelazamiento de dos factores condicionantes: la pertenencia y dependencia de México a un sistema de economía mundial capitalista y la evolución del Estado mexicano.

La participación del Estado en la economía no es un fenómeno exclusivo de México, sino que fue característica de prácticamente todas las naciones, por haber sido ésta una necesidad para la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia del capital; máxime cuando la economía de mercado, basada en la libre competencia, demostró, particularmente con la crisis de 1929, su incapacidad para producir y reproducir, por sí sola, dichas condiciones.²¹

¹⁸ José López Portillo, *17 Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1982*, citado por Tello, Carlos. *La Nacionalización de la Banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 130.

¹⁹ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 33.

²⁰ *Ibid.* p. 32.

²¹ Adicionalmente a esta incapacidad, hay que recordar que también le es propia una contradicción inmanente que por igual, históricamente, no le ha sido dado superar, y que como señala Rolando Cordera: "La constitución del capital social de ninguna manera puede atribuirse únicamente a la competencia. Por sí

Fue precisamente por esto, y ante esto, que al Estado le correspondió ser "una institución cuyos actos no estén determinados así por la necesidad de producir plusvalor, una institución que es especial en el sentido de estar junto a la sociedad burguesa y al lado de ella, una institución que al mismo tiempo suple dentro de la indisputada armazón del capital las necesidades immanentes que el capital ignora[... es así que] el Estado no puede ser concebido, entonces, ni como un mero instrumento político ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento especial en el proceso de reproducción social del capital".²²

Por lo anterior, es que el Estado y su participación en la economía respondieron a un momento histórico del propio sistema capitalista y, en consecuencia, las tendencias de su evolución se vinculan también con la evolución del propio sistema, conformándose así las características que el Estado y su participación en la economía han adquirido.

Particularmente, en lo que se refiere a la empresa pública, su presencia y funcionalidad también han respondido a determinados momentos y necesidades del capital y del desarrollo del Estado, cumpliendo así, este último, por esta vía, una serie de funciones²³ que si bien no le estaban conferidas originariamente, la propia dinámica del capital lo conllevó a "tomar a su cargo un número creciente de condiciones generales de constitución y reproducción del sistema que el gran capital no quiere o no puede garantizar".²⁴

Lo anterior de tal manera que, como señala Marcos Kaplan, durante este periodo sucedió que: "El Estado, sus entes e instrumentos, sus empresas, influyen en todos los aspectos de la

mismo, a partir de las acciones individuales de sus componentes, el capital es incapaz de generar la naturaleza social necesaria para su existencia y reproducción. Mas bien, bajo la competencia y ante la necesidad de producir incesantemente plusvalía, el capital tiende, 'naturalmente', a utilizar al máximo todos los recursos a su alcance, independientemente de las consecuencias materiales y sociales que esta acción traiga consigo: así como el capital, en su desarrollo libre, tiende también a destruir sus propios fundamentos". Cordera Campos, Rolando. "Estado y Economía, apuntes para un marco de referencia", en *Comercio Exterior*, Vol. 29, num. 4, México, abril de 1979, pp. 411 y 412.

²² Elmar Altwater. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado", en Sonntag, y Valecillos (comp), *El Estado en el Capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 91-92.

²³ "Las funciones que han cesado de ser o ya no son realizadas por el capital incluyen (al menos en lo que concierne a su aspecto material): el establecimiento de un sistema de comunicaciones (calles, canales, servicios telefónicos); el desarrollo de una adecuada estructura de comunicaciones de las fuerzas productivas (el sistema educacional); el mantenimiento de las capacidades de la fuerza laboral (servicios públicos de salud); el suministro de agua; el mantenimiento de los servicios de "aguas negras" (cloacas y alcantarillas) y de aseo urbano, etc. Existe un número variado de razones por las cuales no es lucrativo operar estos procesos sobre una base capitalista. [entre estas razones encontramos]: El hecho de que la inversión de capital es demasiado grande para una unidad de capital y que el tiempo necesario para hacer rentable el capital invertido es demasiado largo[...], que el mercado (la demanda socializada) sea demasiado pequeña, en términos absolutos, para una producción rentable..., que el capital no se satisfaga con una tasa de ganancia inferior al promedio, inclusive si esa tasa es positiva, cuando existen esferas de inversión más rentables..." *Ibid.* pp. 105-107.

²⁴ Kaplan, Marcos. "Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea", en *Comercio Exterior*, Vol. 29, num. 4, México, abril de 1979, pag. 437.

estructura y de la orientación, del funcionamiento y de las coyunturas de la economía y la sociedad, contribuyen a la formación del capital y a la distribución de los recursos y de los ingresos. Financian y administran la infraestructura económica y social, las actividades de base y avanzada, los servicios esenciales. El Estado se vuelve principal comprador y principal vendedor de bienes y servicios, y en ambos caracteres regula su demanda y su oferta, realiza sus propias inversiones y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático[...] el Estado mantiene hasta cierto punto el nivel de ocupación e ingreso y la capacidad adquisitiva de la población, regula también en considerable medida la estructura y tendencias del mercado y las condiciones vigentes de competencia y monopolio".²⁵

Es bajo este contexto que resultan relevantes fenómenos tales como la crisis económica de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las crisis económicas de 1970, el incremento de los precios del petróleo (1977) y el surgimiento de una economía de corte neoliberal (década de los ochenta); todos estos fenómenos inmersos en la propia "lógica" de desarrollo del capital, y que, de una u otra manera, han incidido en la función y forma de la participación del Estado en la economía.

Al respecto de dicha participación del Estado en la economía, en el caso específico, que no exclusivo, de México, cobra mayor relevancia la afirmación hecha por Elmar Altwater²⁶ en el sentido de que éste no es un mero instrumento político del capital, ya que fue precisamente por el Estado surgido de la revolución que en México el desarrollo capitalista adquirió sus características propias; siendo así que como lo señala Arnaldo Córdova: "Es tal el papel dinámico que el elemento político juega en el desarrollo de México, que las fuerzas productivas modernas y en general la economía de mercado parecen ser creación del Estado constituido como entidad nacional".²⁷

Lo anterior, resulta más evidente si se considera que fue precisamente en la Constitución de 1917 en donde se establece el modelo de desarrollo económico y de atención social que habría de caracterizar a México durante las décadas posteriores, responsabilizando al Estado de la consecución de ambos aspectos al otorgarle su función de rectoría económica y de garante de las reformas sociales convertidas en normas constitucionales.

Fue precisamente a partir de este hecho que el sistema político mexicano adquirió sus rasgos característicos, al girar en torno a un Estado facultado constitucionalmente para intervenir en la economía y ser responsable del bienestar social de las clases trabajadoras, dando lugar con esto a la presencia de un Estado promotor del desarrollo capitalista a la vez que ligado fuertemente a los compromisos sociales²⁸ y que traería como consecuencia la existencia de un Estado que el propio Arnaldo Córdova²⁹ ha caracterizado como populista, pero que no

²⁵ *Ibid.* p. 435.

²⁶ *Supra.* p. 9.

²⁷ Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, serie popular Era, México, 1977, Pág. 9.

²⁸ Fernández Santillán, José Florencio. *Política y Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, p. 23.

²⁹ Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 62.

con ello ha dejado de ser clasista, al ponderar por encima del bienestar de las mayorías, sus compromisos con la clase capitalista.

Bajo estas características, el Estado mexicano desarrolló toda una gama de acciones que le permitieron reforzar su presencia ante la sociedad civil, iniciando así con un proceso de institucionalización de la vida política mediante la conformación del Partido Nacional Revolucionario³⁰ que a la vez que le permitió conjurar todo intento de lucha por el poder mediante la vía armada, también le permitió la incorporación de las grandes masas campesinas y obreras a esta forma de quehacer político, al instaurarla como la única instancia posible mediante la cual les sería permitida la satisfacción, aunque limitada, de sus demandas, convertidas ahora en normas constitucionales.³¹

Este hecho le permitió al Estado la formulación de un pacto de colaboracionismo, que se convirtió en la fuente principal, que no única, de su poder y control ante la sociedad civil, mediante el cual le sería dado al Estado actuar por encima de la propia lucha de clases, utilizando, cuando así lo ha requerido, el poder de la clase trabajadora en contra de la clase capitalista,³² o bien controlando a la propia clase trabajadora para la aplicación de políticas favorables al desarrollo capitalista en México, aún en contra de sus propios intereses; logrando con esto el Estado obtener un gran margen de acción al fortalecer su grado de autonomía relativa.³³

Cabe señalar que las características antes señaladas con respecto a la relación del Estado con las clases trabajadoras, también se hacen extensivas, con sus propias modalidades, a la clase capitalista, ya que como lo señala Fernández Santillán: "Un Estado de esta naturaleza comprendió de manera especial la función del 'nacionalismo', en el cual quedaban encuadrados, al mismo tiempo, los empresarios, principales beneficiarios del tipo de desarrollo emprendido, pero subordinados al poder estatal".³⁴

Por todo lo anterior, es que como señala el propio Fernández Santillán: "El proyecto de sociedad y de Estado cobraba sentido en los logros alcanzados por sus instituciones. El llamado colaboracionismo se resolvía en la medida en que se alcanzaban a plasmar en esas mismas instituciones las demandas populares, los actos gubernamentales se legitimaban ampliamente por su propio contenido. Era, sin duda, la constitución de una estructura sólida y segura, capaz de garantizar una estabilidad a largo plazo. Modernizar al

³⁰ Actualmente Partido Revolucionario Institucional.

³¹ Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 21.

³² Caso específico lo han sido las nacionalizaciones de las industrias petrolera, ferroviaria y de energía eléctrica.

³³ "A partir de esta época se configura el Estado mexicano como un Estado fundamentalmente capitalista, que admite la participación de los trabajadores y adquiere un importante compromiso con las clases subordinadas. Así, el Estado incorpora el movimiento de masas y al mismo tiempo debe controlarlo, protegiendo el aparato productivo de la sociedad. Podemos suponer que el margen de 'autonomía' de que disfruta el Estado mexicano respecto de la clase dominante y del imperialismo descansa, por un lado, en esta capacidad de vincularse con las clases trabajadoras y de responder a algunas demandas realmente populares, y por el otro, en el control de importantes sectores de la producción". Cordero, Salvador y Gómez Tugle, Silvia. "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México", en *Estudios Políticos*, Núm. 16, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 100.

³⁴ Fernández Santillán. *Op. Cit.* p. 25.

país era el título primero en la agenda del nuevo régimen; romper con el atraso; actualizar los sistemas de cultivo; incrementar la productividad; incorporar al desarrollo las zonas marginadas, todo confluía en la misma intención: la creación del México moderno,³⁵ desempeñando, indudablemente, el Estado un papel fundamental en este proceso.

Bajo este contexto es que debe entenderse la participación del Estado en la economía, de forma tal que no resulta aventurado señalar que en México el Estado "ha sido un promotor decidido del proceso de desarrollo, habiendo mantenido un ritmo constante unas veces y acelerando otras su participación en la economía del país";³⁶ participación sin la cual el mismo proceso de industrialización hubiera sido impensable en México, dadas las condiciones bajo las cuales fue posible su implantación, entre las que destacan: los cuantiosos montos de inversión,³⁷ la existencia de infraestructura necesaria,³⁸ la eliminación de los cuellos de botella,³⁹ etc., y que sólo mediante la participación del Estado fue posible su existencia.

Es precisamente en el proceso de industrialización en México donde se entrelazan directamente los dos factores condicionantes que explican la participación del Estado en la economía:⁴⁰ la pertenencia y dependencia de México a un sistema de economía mundial capitalista y la evolución del Estado mexicano; ya que fue precisamente por las condiciones generadas por la segunda guerra mundial que se "ponía en primer plano la estrecha vinculación, a nivel internacional, de todos los sistemas económicos. El aumento de demanda por el conflicto bélico fue una excelente oportunidad para colocar los productos de exportación de los países subdesarrollados; asimismo se abre la posibilidad de emprender el llamado proceso de 'substitución de importaciones', que no es otra cosa que el desarrollo de cierta industria nacional aprovechando la retracción de las industrias extranjeras por estar ocupadas en el suministro de guerra; todo esto sin romper los esquemas de dependencia".⁴¹ Estrechamente vinculado con lo anterior, "el mito de la industrialización, indudablemente, a la postre ha llegado a convertirse en el secreto del movimiento populista cuyas raíces se dan en la misma época de lucha armada; reformas sociales, Estado de gobierno fuerte,

³⁵ *Ibid.* p. 34.

³⁶ Cordero, Salvador y Gómez Tagle, *Op. Cit.* p. 102.

³⁷ "El gobierno ha sido y es todavía hoy, el único agente capaz de concentrar, mediante la acción fiscal que le es propia, el excedente económico nacional -además sin titularidad de propiedad- que ameritaron las cuantiosas inversiones industriales que ha realizado y, también, el único suficiente para captar los grandes volúmenes de ahorro externo complementario". Rey Romay, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*. Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 45.

³⁸ "La división de la economía mexicana en dos sectores, público y privado, ofrece por su parte dos hechos reveladores que son: por un lado, el sector público contribuye con un 46% de la inversión territorial bruta, pero no contribuye al producto nacional bruto sino con un 10%, debido a que el Estado invierte preferentemente en obras de infraestructura; por otro lado, la inversión estatal favorece de modo esencial a la industria". Córdoba, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 63.

³⁹ "En un sinnúmero de casos, la Administración Pública actuó como destructora de cuellos de botella; apertura de caminos, incentivos en ramas prioritarias, financiamientos y electrificación". Fernández, Santillán. *Op. Cit.* Pág. 100.

⁴⁰ *Supra.* p. 8.

⁴¹ Fernández, Santillán, *Op. Cit.* p. 50.

presidencialismo, encuadramiento corporativista de las masas populares, institucionalización de las clases y conflictos sociales y constitución populista constituyen en el proyecto que todo lo pacífica y todo lo resuelve: la industrialización".⁴²

Particularmente en lo que se refiere a la empresa pública, resulta evidente que su existencia y desarrollo respondieron a los factores condicionantes antes señalados con respecto a la participación del Estado en la economía; sin embargo, cabe resaltar las razones específicas que condicionaron su presencia como instrumento principal, que no único,⁴³ de dicha participación, y que, entre otros, sobresalen los siguientes:

- Cumplimiento de los preceptos constitucionales que asignan al Estado su función de rectoría económica, particularmente en lo que se refiere a los renglones estratégicos.⁴⁴
- Evitar la presencia de prácticas especulativas en el mercado, en lo que se refiere a productos básicos, así como impedir la existencia de prácticas monopolísticas.⁴⁵
- Eliminar el riesgo de ruptura en el proceso productivo nacional, mediante la producción y abasto de materias primas y bienes intermedios, no satisfecha por la empresa privada por resultarle poco atractiva debido a los grandes montos de inversión, o bien, por el largo tiempo de recuperación.⁴⁶
- Absorción de empresas privadas en riesgo de desaparición, que con su ausencia generarían serios problemas de desempleo y abasto de los bienes y/o servicios, estratégicos o no, por ellas producidos.⁴⁷
- Proteger el poder de compra de la población de menores ingresos, mediante el abasto y distribución de bienes de consumo popular.⁴⁸

En relación al crecimiento cuantitativo y cualitativo de la empresa pública, da cuenta la propia evolución del sector paraestatal en México,⁴⁹ así como el incremento experimentado por la inversión total del Estado, que pasó a ser de "290 millones en 1940 a 2672 millones

⁴² Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 66.

⁴³ "La intervención del Estado en la economía y el papel destacado que ha desempeñado en el desarrollo del país, se ha manifestado en una gran variedad de formas:

- a) En la participación directa en el aparato productivo;
- b) En la formación de capital social a través del gasto público;
- c) En el desarrollo de una política económica tendiente a estimular la industrialización a través de estímulos fiscales, etcétera, y
- d) En la política de estabilidad monetaria, que ha favorecido, durante más de veinte años, el libre cambio de divisas". Cordero, Salvador y Gómez Tangle. *Op. Cit.* pag. 104.

⁴⁴ Teuli Otero, Guillermo. "Evolución, control y evaluación de la empresa pública en México", en *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, Num. 73, México, 1986, p. 66.

⁴⁵ Rey, Romay. *Op. Cit.* p. 68.

⁴⁶ *Ibid.* p. 63.

⁴⁷ Teuli, Otero. *Op. Cit.* p. 68

⁴⁸ *Ibid.* p. 67

⁴⁹ *Supra.* Subcapítulo 1.1.

en 1950, es decir, hubo un incremento de más de nueve veces, y en 1970-1975 creció más de tres veces (de 30250 millones en 1970 a 99053 millones en 1975)".⁵⁰

Derivado de esto última, resulta evidente el papel que la empresa pública ha desempeñado en el desarrollo del país, de forma tal que como se señala en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982:

La importancia distributiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios. En este contexto, las industrias del Estado son fundamentales para el desenvolvimiento económico y social del país y constituyen uno de los principales instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión de bienestar social.⁵¹

Siendo lo anterior cierto, no lo es menos la afirmación hecha por Benito Rey Romay, en el sentido de que

Hasta 1982, el Estado operó desarrollando el sistema en dos vertientes: con la creación, ampliación y rescate de empresas que el subdesarrollo capitalista del país no permitía al sector privado protagonizar o sostener y, en la otra, impulsando el crecimiento del sector industrial privado con la venta creciente de insumos generales básicos a precios prácticamente estables y subsidiados; con la suscripción de participaciones de capital minoritarias en empresas privadas y con el otorgamiento de créditos abajo del costo real, a través tanto de la banca estatal como de la privada.

Se podría concluir, en términos muy resumidos, que el complejo o complejos de empresas estatales, no obstante su estructura monopólica y relaciones sociales capitalistas, al igual que los fondos de fomento, no hacían ningún negocio lucrativo, para sí, pero lo trasladaban al sector privado, que llegó a tener niveles de rentabilidad en los últimos años del último decenio [1970-1980] sin precedentes, que fortalecieron su crecimiento y expansión.⁵²

Por lo anterior, resulta evidente la afirmación en el sentido de que el Estado mexicano, mediante su función económica, particularmente a través de la empresa pública, respondió a una serie de exigencias y requerimientos del desarrollo del capital, tanto externo como interno, y complementariamente, por las características propias del régimen político

⁵⁰ Cordera, Salvador y Gómez Tagle. *Op. Cit.* p. 102.

⁵¹ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, citado por Carrillo Castro y García Rantírez. *Op. Cit.* p. 13.

⁵² Rey Romay. *Op. Cit.* pp. 87-88.

mexicano,⁵³ tuvo que responder también a diversos requerimientos presentados por los grupos sociales más desprotegidos y de reproducción de la clase trabajadora.

I.3. CARACTER POLITICO-SOCIAL Y GRADO DE EFICACIA DE LA EMPRESA PUBLICA.

Si bien fue el crecimiento económico la meta principal que inspiró la participación del Estado mexicano en la economía, a éste último, por sus propias características populistas y de compromiso social enmarcado en la Constitución de 1917, no le fue dado el dejar de responder a diversas necesidades y exigencias presentadas por las clases sociales mayoritarias.

Lo anterior, de forma tal que entre su meta de crecimiento económico y su compromiso político y constitucional de atención a las demandas sociales se estableció una relación recíproca, ya que por una lado, el crecimiento económico hubiera resultado impensable sin contar con el consenso de las clases sociales mayoritarias para la aplicación de políticas tendientes a fortalecer su papel de rectoría económica; tales como las nacionalizaciones petrolera y de ferrocarriles, y de impulso y fortalecimiento del sistema capitalista en México.

Esto último, le fue posible gracias a la puesta en marcha del pacto de colaboracionismo que derivó en la aceptación de la clase trabajadora para limitar sus expectativas de beneficio económico y de aceptación del arbitraje del Estado en los diversos conflictos surgidos entre esta clase y la clase capitalista, tal y como lo expresa Fernández Santillán: "Uno de los primeros pasos que se dieron en relación a la segunda guerra mundial fue el llamado a la 'Unidad Nacional' para hacer frente a las amenazas exteriores, comprometiendo cualquier desvío interno a la verticalidad que el momento imponía. La lucha de clases se diluía al calor del colaboracionismo patriótico de todas las corrientes. El sector obrero inició una campaña para someter cualquier conflicto laboral al arbitrio del Estado[...]El corporativismo político se actualizó operando con la mayor eficiencia en este caso".⁵⁴

Por otro lado, en esta relación recíproca las mejoras sociales no hubieran podido lograrse sino contando con una "economía dinámica que fuera capaz de aprovechar los inagotables recursos de la nación. Combatir el atraso representaba, instantáneamente, poder cumplir con las demandas sociales".⁵⁵

En este sentido, la empresa pública desempeñó un papel fundamental para la atención directa e indirecta de las demandas sociales. Directamente lo fue mediante la atención de las demandas de la población en términos de educación, salud y seguridad social, de forma tal que "si no era posible mejorar su nivel de vida [de los obreros], si podían crearse instituciones que aparentemente vinieran a 'solucionar' las necesidades de vivienda, adquisición de artículos a bajo costo, y la protección al consumo, por ejemplo con los servicios del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores -

⁵³ *Supra* p. 10.

⁵⁴ Fernández Santillán. *Op. Cit.* p. 51.

⁵⁵ *Ibid.* p. 31.

INFONAVIT-; el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores - FONACOT-, y el Instituto Nacional del Consumidor".⁵⁶

Otra forma de atención a las necesidades sociales se dio mediante la prestación de servicios de luz, agua, drenaje, etc. a bajo costo, y mediante la fabricación de productos básicos hechos llegar a la población a través de un sistema de abastecimiento y comercialización final por parte del Estado, por conducto de una extensa red comercial: CONASUPO; de igual modo "diversos organismos realizaron proyectos coordinados de construcción de viviendas; las instituciones financieras [pusieron] en servicio programas de crédito a largo plazo con reducidas tasas de interés".⁵⁷

Indirectamente, lo fue la aplicación de políticas de regulación de la actividad comercial, evitando con esto prácticas de "acaparamiento de comerciantes especuladores",⁵⁸ así como mediante una "política de control de precios de productos básicos, sostenedora de la mayoritaria población que no tiene incluso ingresos de subsistencia".⁵⁹

Otra manera importante a través de la cual el Estado respondió a las necesidades sociales y al desarrollo del propio sistema capitalista,⁶⁰ se dio mediante la generación de empleos,⁶¹ impulsando con esto la posibilidad de consumo de un numeroso grupo de individuos, así como de quienes de ellos dependen, al permitirles la obtención de un salario que, en 1975 además de ser de los mejor remunerados, se complementaba mediante el concepto de prestaciones adicionales, tales como: servicio médico, fondo de ahorro, seguro de vida, vivienda o ayuda para renta, guardería, despensa, tienda de descuento, etc.⁶²

Bajo esta perspectiva, resulta evidente que si bien el Estado mexicano, mediante su participación en la economía y a través de la empresa pública, impulsó una política, de subsidio a la población total del país y de redistribución de la riqueza social, esto no se debió a un sentido altruista o de pleno interés del Estado por el bienestar de la clase trabajadora, sino que, como lo señala Gabriel Campuzano, "Aun cuando con su actividad empresarial pareciera ser que el Estado hostiga y golpea a la clase dominante su acción tiene un objetivo político fundamental: ASEGURAR LA REPRODUCCION DE LA SOCIEDAD EN CUANTO TAL. Así mismo, otorga paliativos con el fin de crear las condiciones, aunque sean mínimas de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo. De ahí los 'mínimos de

⁵⁶ *Ibid.* p. 118.

⁵⁷ *Ibid.* p. 93.

⁵⁸ *Ibid.* p. 36.

⁵⁹ Rey Romay. *Op. Cit.* p. 45.

⁶⁰ Cabe señalar que una de las principales consecuencias de la crisis capitalista, derivada de la contradicción entre capital y trabajo, es precisamente el desempleo.

⁶¹ "Pero además la actividad económica del Estado ha dado lugar al surgimiento de un importante sector de trabajadores pertenecientes al sector paraestatal, que en 1975 alcanzaba un total de 626073 trabajadores. Estos sumados a los 772337 burocratas, que trabajaban directamente en la administración federal alcanzaban la cifra de 1398410 trabajadores y representaban el 8.43 por ciento de la población económicamente activa. Comparando estas cifras con las de 1970 (40442 trabajadores) resalta la magnitud del crecimiento alcanzado". Cordero Salvador y Gómez Tagle. *Op. Cit.* p. 104.

⁶² *Ibid.* p. 111.

bienestar', en salud, educación, vivienda, empleo, etc."⁶³, es decir, la participación del Estado en la economía, específicamente a través de la empresa pública, ha respondido a la "lógica" de reproducción del capital, con sus características propias del caso mexicano.⁶⁴

De igual modo, dicha participación también se inscribe como estrategia de desarrollo del Estado mexicano para el cumplimiento de sus objetivos de dirección y control de la sociedad civil, al actuar la "empresa pública, como un INSTRUMENTO ESENCIAL DE GOBIERNO que le brinde al Estado opciones concretas para la consecución del bienestar colectivo y que le dota de espacios de influencia política y económica para asegurar la realización de los planes y proyectos de gobierno, esto es, que le permita asegurar la conducción social"⁶⁵

Bajo este contexto, resulta evidente la eficacia, que no necesariamente eficiencia,⁶⁶ de la participación del Estado en la economía, particularmente de su instrumento principal: la empresa pública.

Al respecto de los parámetros de evolución del papel del Estado en la economía, "Se debe tomar en cuenta que el grado de eficiencia y operatividad también se mide en términos políticos, cosa que tienen en un alto grado las instituciones mexicanas, debido a que han cumplido con gran prestancia el propósito de desarrollar y garantizar el sistema imperante. La racionalidad y coherencia no sólo se miden con patrones técnicos y administrativos, sino fundamentalmente por la capacidad de reproducir las condiciones sociales y políticas".⁶⁷

Lo anterior, resulta mayormente cierto si ubicamos la participación del Estado en la economía en el contexto propio de la pertenencia de México a un sistema de economía mundial capitalista y de aplicación de una política estatal de dirección y control de la sociedad civil,⁶⁸ de tal forma que, más allá de las constantes críticas, fundadas o no, que ha recibido el Estado en el plano de su participación en la economía,⁶⁹ es indudable que

⁶³ Campuzano Paniagua, Gabriel. [compilador]. *Empresas Públicas*. México, UNAM, F.C.P. y S. S.U.A. p. XXII.

⁶⁴ "Es hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social cuando cambia el sentido y contenido de la política de seguridad y salubridad, al presentarse como un instrumento de mantenimiento de la fuerza de trabajo para apoyar la concentración de capital y, también, con intenciones de control y pacificación política". Fernández Santillán. *Op. Cit.* p.30.

⁶⁵ Campuzano Paniagua. *Op. Cit.* p.XIV.

⁶⁶ "Nos proponemos ahora a sugerir la distinción de los dos vocablos mencionados al relacionar el primero [la eficacia] con los objetivos previstos, al exterior y al interior de la empresa, en tanto que al segundo, [la eficiencia] lo vincularemos con las metas y los resultados deseados y eminentemente cuantificables[...] La eficacia, es conveniente notarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados eminentemente cuantificables; es propio de la economía de mercado e implican un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones" Ruiz Dueñas, Jorge. "Eficacia y Eficiencia de la empresa pública", en Campuzano Paniagua. *Op. Cit.* p.p. 301 y 304

⁶⁷ Fernández Santillán. *Op. Cit.* pp.55-56

⁶⁸ *Supra*. Subcapítulo p.1.2

⁶⁹ "Se ha afirmado que el talón de Aquiles de las empresas públicas se localiza en su ineficiencia, en su falta de productividad, que deriva en la constante inyección de fondos financieros mediante el mecanismo de subsidio[...] Para los industriales de la zona Vallejo, las empresas paraestatales no producen como deberían: se subsidia a las improductivas, lo que origina grandes desequilibrios presupuestales. En 1978, Héctor M. de

mediante dicha participación el Estado ha incidido eficazmente en el desarrollo del capitalismo en México, ya sea mediante la creación de infraestructura necesaria cuando así lo han requerido, para su reproducción, tanto el capital nacional como extranjero; interviniendo directamente en la economía para cerrar el ciclo productivo mediante la producción de bienes y/o servicios que han resultado poco rentables, altamente costosos o de largo tiempo de recuperación para los inversionistas privados; subsidiando a la empresa privada mediante la venta a éstas de bienes y/o servicios por debajo de su valor real;⁷⁰ o bien, mediante la aplicación de "medidas como: desgravación, riesgos compartidos, exenciones tributarias, estímulos a las industrias 'nuevas y necesarias'. Aquí también debemos incluir las medidas proteccionistas para algunas ramas industriales".⁷¹

En lo referente al proyecto político del Estado mexicano, su participación en la economía también le representó eficaces resultados, particularmente en el periodo comprendido hasta antes de la década de los ochenta, toda vez que dicha participación derivó en la presencia de mecanismos de control y negociación política, tanto para con la clase trabajadora,⁷² como para con la misma clase capitalista.⁷³

Por lo antes dicho, es que "resulta inadecuado evaluar a las empresas públicas en función exclusiva de ese concepto [la eficacia], ya que no son los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las misiones confiadas a ellas",⁷⁴ de tal forma que "no deben encuadrarse [a las empresas públicas] en la 'maximización' de utilidades sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria para alcanzar los objetivos de política social y política económica",⁷⁵ y por que no, también de su proyecto político.

Al respecto de dichos objetivos, cabe resaltar que responden fundamentalmente a dos factores condicionantes: la pertenencia de México a una economía mundial capitalista y a un proyecto estatal de dirección y control sobre la sociedad civil; en este sentido el Estado

Uriarte, expresidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, hizo referencia al tema de la productividad y las empresas del sector público: 'Es fácil apreciar en muchas dependencias y empresas descentralizadas una gran cantidad de empleados sin quehacer [...] es absurdo pretender abatir el desempleo a base de contrataciones innecesarias. Lo importante es lograr productividad, ya que en esta forma se obtendrán recursos para generar nuevas fuentes de trabajo, de otra forma, solamente repartiremos pobreza a través de la ineficiencia, lo que a la larga, nos llevará a la ruina' (Ovaciones, 18-XII-78)." Ruiz Dueñas. *Op. Cit.* pp. 302-303.

⁷⁰ *Supra.* p.14

⁷¹ Canipuzano Paniagua. *Op. Cit.* p.XXI.

⁷² "Por medio de los programas de vivienda popular y de prestación de servicios asistenciales, el Estado contó con un valioso instrumento de manipulación frente a los trabajadores; donde su otorgamiento obedeció a factores de orden político, para atender aquellas presiones venidas de los grupos más combalvos y que representaban un peligro para la buena marcha de los negocios". Fernández Santillán. *Op. Cit.* p. 84.

⁷³ "El hecho de que el Estado mexicano desarrolle amplias funciones empresariales ha creado necesariamente una enorme red de relaciones de tipo económico entre éste y la iniciativa privada, a la que corresponden una estrecha relación de tipo política, es decir, ambos tienen la necesidad de mantener un diálogo permanente en torno de los mayores y más diversos problemas del país". *Ibid.* p.77.

⁷⁴ Ruiz Dueñas. *Op. Cit.* p.308.

⁷⁵ *Ibid.* p.319.

mexicano demostró un alto grado de eficacia en la consecución de los objetivos antes citados, particularmente en el período comprendido de 1920 a 1982, ya que posteriormente a este período, la participación del Estado en la economía experimentó cambios radicales en su quehacer cotidiano y estratégico.

CAPITULO II

REDIMENSIONAMIENTO Y REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO

2.1. ANTECEDENTES Y RAZONES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

El proceso de desincorporación de la empresa pública en México, iniciado durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, no es un fenómeno que pueda caracterizarse simplemente como un acto de voluntad personal o de estilo de gobernar del citado Presidente, ni tampoco surge por "generación espontánea" durante el período antes señalado, sino que, contrariamente, respondió a la "lógica" de reproducción del sistema capitalista mundial y surge como efecto, pospuesto,⁷⁶ de la crisis económica que enfrenta el país, desde los inicios de la década de los setenta; misma que se inscribe dentro de la crisis que, también por estos años, se presentó a nivel internacional.⁷⁷

Al respecto de esto último, cabe señalar que "la latente crisis financiera, la inestabilidad de las principales monedas y la crisis de las relaciones monetarias internacionales se venía presentando desde 1965, aunque no es sino hasta comenzar los años 70 cuando se ahondan las dificultades en las relaciones financieras internacionales provocando disturbios en los pagos y contribuyendo a la inestabilidad de la relación mutua entre los países",⁷⁸ paralelamente a esto, "tras un ciclo relativamente expansivo de la economía internacional, las tendencias depresivas se asociaron a la baja capacidad de producción de insumos y productos, pues la oferta no se expandió dada la reducida demanda de bienes de capital de los últimos años sesenta".⁷⁹

Ahunado a lo anterior, la situación, desfavorable por si misma, se agravó mayormente con la crisis petrolera mundial, que fuera resultado del embargo petrolero contra los países no simpatizantes de los Estados árabes y del incremento del petróleo hasta en cuatro veces su precio anterior. En este contexto, también la crisis agrícola mundial tuvo un papel preponderante, ya que "se hubieron de padecer los efectos de un bajo rendimiento agrícola mundial de las economías planificadas y de los países subdesarrollados; a los malos ciclos agrícolas de comienzos de la década se sumó un alza de precios de los alimentos e insumos industriales a los que luego se agregaron prácticas especulativas".⁸⁰

⁷⁶ El porque de esta afirmación será expuesto en páginas posteriores. *Infra*. Subcapítulo 2.2

⁷⁷ "La crisis económica internacional de estos años no se limita a los países capitalistas y afecta sobremedera a los que están subordinados con su atraso a las condiciones del gran capital; de este modo, aunque no se puede hablar de una crisis mundial en estricto sentido, todo el mundo paga la cuenta de la crisis del capitalismo no obstante que solo hayan visto gozar a otros de los beneficios en los períodos de expansión. Angeles, Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, El Caballito, México, 1987, p. 52.

⁷⁸ *Ibid.* p. 43.

⁷⁹ *Ibid.* p. 44.

⁸⁰ *Ibid.* p. 45.

Esta crisis internacional se reflejó de manera dramática en la caída del crecimiento económico de los países más desarrollados,⁸¹ así como el incremento de las tasas de interés, encareciendo con esto los recursos disponibles para que los países con economías deficitarias compensaran esta situación con créditos del exterior.

Es bajo estas condiciones de crisis internacional que en México la situación económica también se tornó desfavorable, tanto por su integración, de forma dependiente, al proceso de economía mundial, como por los desequilibrios derivados del agotamiento de su modelo de desarrollo estabilizador.

En el plano internacional, un factor condicionante, antes mencionado, lo fue el incremento de las tasas de interés y la falta de fluidez de los préstamos del exterior hacia México, que años atrás representaron la principal fuente de financiamiento para impulsar el llamado "milagro mexicano", ya que el cumplimiento de los objetivos⁸² del citado modelo de desarrollo fue posible gracias al constante endeudamiento del sector público,⁸³ ya que durante este periodo "los gastos para el programa de industrialización del Estado y para las diferentes obras públicas vinculadas a este programa fueron cubiertos por un funcionamiento deficitario".⁸⁴

En este contexto cobra validez la afirmación hecha por Héctor Guillén Romo, en el sentido de que "si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que éste tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de precios y constancia del tipo de cambio. Sin embargo, a nivel financiero se podían constatar ya dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público".⁸⁵

Es bajo estas condiciones que México accede a la década de los setenta, en la cual, paralelamente a estos problemas financieros, se presentó también la crisis del sector

⁸¹ "La actividad económica de los Estados Unidos se redujo en 1.8 y 2 por ciento en 1975. Japón, después de experimentar en el período 1960-1972 una tasa sostenida de 10.5 y de 9.9 por ciento en 1973 vio su actividad económica desplomarse a una tasa negativa de 1.2 por ciento durante 1974 y recuperarse sólo 2.2 en 1975. En este último año Canadá no registró crecimiento; Francia vio decrecer su economía en 2.5 por ciento; Alemania mantuvo su ritmo de crecimiento en 1974 aunque en 1975 lo disminuyó a una tasa (negativa) de 3.6 por ciento" *Ibid.* p. 47

⁸² "[...]podemos hacernos una idea de los rasgos más importantes de la política económica que caracteriza al llamado desarrollo estabilizador. Por una lado, objetivos de política económica muy precisos: crecimiento del producto real, estabilidad de los precios y tipo de cambio fijo. Por otro lado, ciertos instrumentos de política económica para alcanzar los objetivos: nivel del gasto público, control de la cantidad de moneda gracias a reservas obligatorias en la banca central, endeudamiento externo" Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940/1982*, Ediciones Era, México, 1985, p39.

⁸³ "En los años cincuenta, sobre todo después de la devaluación de 1954, el gobierno mexicano comenzó a acudir de manera creciente al endeudamiento externo[...] La deuda fiscal va a ser considerada como una vía más fácil y menos peligrosa que una devaluación, una fuerte creación monetaria, la disminución del gasto público, la reforma fiscal, el control de cambios o cualquier otro mecanismo que pudiera modificar el equilibrio de fuerzas sociales y políticas del país" *Ibid.* p.p. 37-38

⁸⁴ *Ibid.* p. 30

⁸⁵ *Ibid.* p. 40

agrícola⁸⁶ que derivó en un decremento del producto per capita de un -3.5 para el lapso de 1970, y en un gradual retroceso en la tasa de crecimiento agrícola anual, ya que mientras que en la primer mitad de los sesenta experimentó un crecimiento del 4.3 por ciento, en 1965 dicha tasa llegó a un punto de inflexión y en el quinquenio 1965-1970 se desplomó hasta llegar a 1.2 por ciento.⁸⁷

La consecuencia más inmediata de este último hecho fue la pérdida de autosuficiencia del país en materia alimenticia, y, en contraparte, se generó un incremento de las compras al exterior, particularmente en granos, llegando a representar en 1975 la cuarta parte de la producción.⁸⁸

Otro grave problema que a partir de 1973 enfrentó el país lo fue el fenómeno inflacionario, toda vez que "El sector agropecuario aumentó sus precios en 180.9 por ciento de 1970 a 1975, los textiles de fibras artificiales en 193.3, la rama alimenticia en 212.7, los transportes en 260.4, el petróleo y la petroquímica básica en 264.4 y 171.8 respectivamente y el sector manufacturero en 173.4 por ciento".⁸⁹

Ante esta crisis económica, el Estado optó por vigorizar su participación en la economía, impulsando programas de atención al sector agropecuario, mediante un incremento de la inversión pública de casi un 50 por ciento de crecimiento anual durante los años de 1970-1977.⁹⁰

También el sector industrial fue objeto de un gran impulso estatal durante este periodo, a través de la aplicación de una política de fomento a la industria,⁹¹ buscando con esto "aumentar su eficiencia en términos de competitividad con el exterior y promover el desarrollo industrial con medidas de descentralización y aliento a las pequeñas y medianas empresas, pretendiendo orientar su localización hacia zonas de menor desarrollo relativo".⁹²

⁸⁶ "Los principales factores que definen la crisis del sector agrícola son el establecimiento del área de temporal cosechada, la baja inversión pública en el sector a partir de 1965 y la rigidez en los precios de garantía desde 1963, además de una desaceleración en los aumentos de productividad. De 1960 a 1965 la superficie cosechada nacional aumentó de 3.3 millones de hectáreas (que es un incremento de 5.3 por ciento), de 1965 a 1970 sólo 150 mil hectáreas (0.2 por ciento); a partir de entonces la superficie cosechada en las áreas de riego se incrementó en el período 1955-1960 a una tasa de 3.2 y en 1960-1965 a 4 por ciento, durante 1965-1970 decrece en 0.6 y en 1970-1975 vuelve a decrecer en 3 por ciento" Angeles, Luis. *Op. Cit.* p. 70

⁸⁷ *Ibid.* p.p. 70-71

⁸⁸ *Ibid.* p. 71

⁸⁹ *Ibid.* p. 77

⁹⁰ *Ibid.* p. 72

⁹¹ "Con estos propósitos se establecieron y/o dinamizaron organismos institucionales como el Fondo de Garantía y Fomento de la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN), el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), el Programa Especial de Industrialización de las Fronteras y Litorales, el Proyecto Benito Juárez-Peña Colorada, El Proyecto Lázaro Cárdenas-Las Truchas, entre los más importantes" *Ibid.* p. 97

⁹² *Ibid.* p. 97

Paralelamente a lo anterior, el Estado mexicano aplicó una decidida política proteccionista al aparato productivo orientado a las exportaciones,⁹¹ reestructurando para tal efecto la Tarifa del Impuesto General a la Importación, que derivó en el ajuste del nivel de impuestos por este concepto y en el reforzamiento del papel de los permisos de exportación.⁹⁴

Al respecto de toda esta gama de políticas de fortalecimiento del papel del Estado en la economía, cabe señalar que trajeron como consecuencia un considerable crecimiento del sector paraestatal, derivado de la creación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos; así como del incremento del monto de su participación en el Producto Interno Bruto, al pasar éste del 11 por ciento en 1970, al 17.2 por ciento en 1975.⁹⁵

En síntesis y caracterización de este periodo (1971-1976), cabe anotar lo que al respecto señala Luis Angeles: "La aceleración de la economía después de 1971 de notoria recesión general, requirió de elevadas erogaciones en inversión y en gastos corrientes del sector público, con lo que el dinamismo de la economía tendió a descansar en el ritmo que el gobierno imprimió a sus programas y en los altos niveles de consumo e inversión del sector público. Con el gasto se propuso atender el desempleo, la baja productividad, los estrangulamientos en la industria básica y de energéticos, los flujos interindustriales, el deterioro que arrastraba el sector agrícola y prácticamente todos los objetivos imaginables de política económica, aun cuando fueran excluyentes".⁹⁶

Dicha estrategia económica adoptada por el gobierno mexicano, lejos de solucionar los desequilibrios existentes, ahondó mayormente la situación imperante, derivado de la política de financiamiento utilizada por el mismo, ya que ante "su incapacidad para realizar una reforma fiscal profunda y verdaderamente modificar el precio de los bienes y servicios públicos,"⁹⁷ el gobierno mexicano recurrió de manera constante al aumento de la masa monetaria,⁹⁸ así como el recurso de la deuda externa, de forma tal que su crecimiento "fue particularmente importante entre 1971 y 1976. En efecto, su tasa de crecimiento medio anual fue de 29.8%, pasando de un monto de 4545.8 millones de dólares en 1971 (12.6% del PIB) a 14600.2 millones en 1976 (24.7% del PIB)".⁹⁹

En este sentido, puede señalarse que "El periodo 1971-1976 se caracterizó por una moderación del crecimiento y una aceleración de la inflación",¹⁰⁰ considerando que el

⁹¹ "En 1971 se aprobó una política de fomento y promoción del comercio exterior al crear el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; hasta 1976 se impulsa el sistema CEDI; se orienta el financiamiento al desarrollo manufacturero de exportación mediante el Fondo Nacional para Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo para el Fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX)." *Ibid* p.p. 97-98

⁹⁴ *Ibid*. p. 98

⁹⁵ *Ibid*. p. 85

⁹⁶ *Ibid*. p. 84

⁹⁷ Guillen Romo. *Op. Cit.* p. 47

⁹⁸ "[...] el periodo 1971-1975 se caracterizó por fuertes aumentos de la masa monetaria, de tal suerte que la tasa media anual de crecimiento de la masa monetaria fue de 18.2%" *Ibid*. p. 48

⁹⁹ *Ibid*. p. 49

¹⁰⁰ *Ibid*. p. 46

incremento del gasto público al ser orientado más al gasto corriente y a proyectos de inversión cuya maduración del capital es larga, no permitió un crecimiento de la oferta total, de manera que pudiera compensar el incremento de la demanda total, producto del crecimiento de la masa monetaria, vía emisión primaria, por lo que su efecto inmediato: la inflación, no se hizo esperar.

Ante estas condiciones fue que el gobierno mexicano, en un intento de corregir el desequilibrio exterior, decidió, después de 22 años, devaluar la moneda en agosto de 1976, y abandonar el tipo de cambio fijo y adoptar el sistema de flotación controlada.

Estas fueron las condiciones bajo las cuales dio inicio el sexenio presidencial de José López Portillo, quien dada la situación crítica de las finanzas públicas, tuvo nuevamente que recurrir al crédito externo como alternativa para enfrentar dicha problemática; crédito que sí bien fue otorgado, mediante su ratificación el 1ro. de enero de 1977, en esta ocasión estuvo acompañado de una serie de condiciones de política económica que debería de aplicar el gobierno entrante, entre las que destacan "sobre todo la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, la limitación del crecimiento del empleo en el sector público, la apertura de la economía hacia el exterior y la represión de los aumentos salariales",¹⁰¹ condiciones que estuvieron contempladas, entre otras, en la Carta de Intención de 1976 y en el convenio suscrito en febrero de 1977.

En este sentido, se incluía a México dentro de los países¹⁰² que deberían de aplicar una serie de medidas de política económica identificadas plenamente con el proyecto monetarista o neoliberal que, desde años atrás, venían siendo ya el eje rector de las políticas económicas y sociales de los países más desarrollados dentro del contexto capitalista.¹⁰³

Por lo anterior es que resulta relevante considerar los rasgos más característicos de dicho proyecto, entre los cuales, Héctor Guillén nos señala los siguientes:

¹⁰¹ *Ibid.* p.p. 54-55

¹⁰² "En efecto, a partir de fines de 1973, cuando el régimen de facto del general Pinochet empezó a instrumentar en Chile, con todo rigor de un gobierno autoritario, una estrategia de desarrollo que se basaba en la instauración de una economía de libre mercado, de acuerdo con las prescripciones del Fondo Monetario Internacional que desde un principio apoyó sus políticas y en enero de 1974 le otorgó y primer préstamo y su aval financiero[...] La estrategia correspondía mecánicamente al paquete de ajuste requerido por el FMI e incluía tres medidas fundamentales: 1. Introducir una legislación laboral y salarial represiva; 2. Liberalizar internacionalmente la economía y abrirla al exterior; y 3. Reducir al mínimo el papel del Estado, principalmente a través de la venta de empresas públicas" Palacios L., Juan José. "El nuevo Estado mexicano y la cuenca del Pacífico: variantes y realidades de la vía neoliberal al desarrollo", en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.) *El nuevo Estado mexicano, 1. Estado y economía*, Nueva imagen, 1992, p. 108

¹⁰³ "Con el propósito de moderar las presiones inflacionarias los países adoptaron a partir de 1973 políticas recesivas, recurriendo a medidas contraccionistas o de enfrentamiento en el campo fiscal y monetario: a la restricción del crédito y del circulante, a la contención salarial, a los incrementos en la tasa de interés y a la limitación del gasto público. La administración Ford redujo en los Estados Unidos el pago de impuestos a corporaciones y en los sectores de ingreso mediano y alto, en tanto que comprimió el gasto destinado a salud, educación, bienestar y asistencia económica al exterior" Angeles, Luis. *Op. Cit.* p. 50

[...] Los monetaristas están por la libertad de los precios de todos los bienes y servicios. Combaten cualquier política de control de precios. Por lo que toca al precio del 'Factor trabajo', es decir, el salario, los monetaristas sostienen que hay que evitar que la acción de los sindicatos conduzca a un aumento mayor de los salarios que la productividad.

[...] Finalmente se puede decir que los monetaristas están completamente a favor de la apertura de la economía hacia el exterior. Piensan que sobre todo en los 'países en desarrollo' el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos es el resultado de medidas proteccionistas aplicadas. Más específicamente ponen énfasis en la sobrevaluación del tipo de cambio y en la existencia de barreras aduanales y otras restricciones que -según ellos- perjudican los intercambios con el exterior. [...] Por lo tanto, los monetaristas se oponen completamente al control de cambios y piensan que hay que fijar el tipo de cambio a nivel que favorezca al sector exportador.

[...] Se trata de un conjunto de medidas para inducir el desempleo y para facilitar la reducción de los salarios, así como para destruir los capitales ineficientes gracias a la libre movilización del capital, la política monetaria y de crédito y a las tasas de interés elevadas.¹⁰⁴

Por su parte Rolando Cordera y Carlos Tello nos indican al respecto que:

La expresión teórica de estos cambios se sintetizan en el renacimiento de la doctrina económica neoclásica que postula el restablecimiento de los mecanismos automáticos del sistema económico y la máxima dependencia, para su regulación, del libre juego de las fuerzas del mercado.

[...] En el mismo sentido de restablecer las condiciones funcionales de autorregulación de la economía, se hacen proposiciones de política económica como las siguientes: reducir al mínimo posible la participación del Estado en la economía así como su función reguladora; descansar en los instrumentos de la política monetaria (tasa de interés, control de circulante, etc.) más que en los de política fiscal (gasto público, impuestos, etc.) para movilizar y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico; privilegiar la estabilidad monetaria por encima de cualquier otro objetivo, incluso el crecimiento económico y los asociados con el bienestar de las clases populares y, finalmente, liberar de trabas proteccionistas al intercambio de mercancías y capitales entre las naciones.

[...] En materia de gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comúnmente identificado con el que se destina a los servicios colectivos, en particular el bienestar social y aquel que puede alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo, como la seguridad social y los subsidios al desempleo.

¹⁰⁴ Guillén Romo. *Op. Cit.* p.p. 43-44

[...] La argumentación neoliberal sobre el gasto estatal se ha hecho extensiva al gasto que llevan a cabo las empresas públicas sobre todo cuando aparece como deficitario desde un punto de vista contable. Frente a ello, se pone el acento en la necesidad de hacer más eficientes dichas empresas a través de su privatización y de la implantación de métodos estrictos de racionalización que casi siempre se centran en la política salarial y de empleo de tales empresas.¹⁰⁵

Por todo lo antes dicho, es que las razones de existencia del modelo neoliberal en México, "propuesto" por el Fondo Monetario Internacional desde finales de 1976, pero aplicado en su integridad¹⁰⁶ hasta los inicios del sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado y continuado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, responde a la reestructuración del sistema internacional capitalista, y no es así, como ya se apuntó en los inicios de este capítulo,¹⁰⁷ a un acto voluntarista o de estilo de gobernar de los citados presidentes.

Lo anterior, tal y como lo señalan Rolando Cordera y Carlos Tello:

El regreso al liberalismo económico y su presentación como la vía óptima para encarar y superar la crisis actual del sistema capitalista tiene su origen en los países centrales, y sus principales promotores en las élites del gran capital financiero y monopólico transnacional. [...] Se trataría en síntesis, de limpiar a la economía y a la política capitalistas de todas aquellas adiposidades y trabas que impiden el despliegue libre y dinámico de las potencialidades productivas que se concentran en las grandes empresas transnacionales cuya fluidez, además, depende de la libertad con que puedan actuar aquellos agentes financieros cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo.¹⁰⁸

Si bien, estas fueron las condiciones de política económica bajo las cuales dio inicio el sexenio presidencial de José López Portillo, cabe señalar que no serían las que prevalecieron durante el desarrollo del mismo, toda vez que el descubrimiento de importantes recursos petroleros¹⁰⁹ le posibilitaron la aplicación de una política no sujeta a las restricciones del Fondo Monetario Internacional, sino que, contrariamente, le fue dado instrumentar diversas medidas que, lejos de propiciar el estancamiento económico y la liberación del comercio

¹⁰⁵ Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *México: La disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI editores, México, 1984, p.p. 82, 83, 85 y 86.

¹⁰⁶ Las razones de este hecho serán expuestas en las páginas subsecuentes.

¹⁰⁷ *Supra* p. 19

¹⁰⁸ Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *Op. Cit.* p.p. 79-80

¹⁰⁹ "México se convirtió en el noveno productor mundial de petróleo. Sus reservas en hidrocarburos ascienden a 50022 millones de barriles. De 1978 al tercer trimestre de 1979 las exportaciones petroleras subieron tres veces y media". González Casanova, Pablo. *El estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1985, p.93

exterior,¹¹⁰ como lo "propusiera" el F.M.I., impulsaron una política de aceleración del crecimiento y continuación del proteccionismo estatal.¹¹¹

En este sentido, el petróleo actuó como base y pivote único de desarrollo del país, a la vez que como garantía para la obtención de importantes recursos financieros del exterior; razón por la cual, el propio presidente José López Portillo, señaló en ese entonces que "El petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales",¹¹² es decir, se pensó al petróleo como el instrumento que permitiría que México accediera al bloque de países desarrollados.

Sin embargo, los resultados alcanzados no fueron los esperados, ya que al hacer depender del petróleo el 70 por ciento del ingreso de divisas, convirtiendo a México en un país monoexportador, se descuidó el resto de la planta productiva y, más aún, ésta se vio seriamente dañada, por lo que "La dialéctica de la crisis produjo en este régimen incremento sustancial del producto y, con ello, el pronunciamiento de desequilibrios y desigualdades entre los grupos y las clases, entre sectores y regiones, entre el campo y la ciudad. Acentuó la contradicción urbana y la dispersión de la población en pequeñas localidades, irregularidad en los asentamientos humanos, y sobre todo, deterioro de grandes extensiones de tierras cultivables, productivas, destinadas para la agricultura y ganadería, debido a la expansión del petróleo".¹¹³

Esto último, trajo consigo un decremento del nivel de las exportaciones manufactureras, a la vez que un incremento del nivel de las importaciones, tanto de bienes de producción, necesarios para la explotación del petróleo, como de grandes volúmenes de bienes de consumo, particularmente alimentos e inclusive bienes suntuarios,¹¹⁴ lo que a su vez, derivó en un saldo negativo de la balanza de pagos,¹¹⁵ no obstante el enorme monto de las exportaciones petroleras.

Paralelamente a lo anterior, el incremento del gasto público, si bien aceleró el crecimiento económico, trajo también como consecuencia un incremento de la demanda, exigiendo así una mayor utilización de la capacidad productiva del país, misma que al no corresponder a

¹¹⁰ "El descubrimiento del petróleo y la magnitud de los recursos disponibles fortalecieron nuevamente al Estado... El gobierno se negó a entrar al GATT, lo cual habría supuesto enfrentar a una opinión pública adversa a esa medida, y sometimiento petrolero a las grandes potencias industriales". *Ibid.* p.92

¹¹¹ "Desde 1978 aumentaron las tasas de inversión pública y privada, que fueron, respectivamente, de 19 a 13% en términos reales. En 1979, una y otra alcanzaron el 18%. En 1979 la inversión logró niveles superiores a la tendencia histórica, constituyendo el 23% del Producto Interno Bruto." *Ibid.* p. 92

¹¹² López Portillo, José. *III Informe de gobierno*, citado por Gutiérrez-Haces, María Teresa. "El Estado mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio", en Alonso, Aziz y Tamayo. *Op. Cit.* p.71

¹¹³ Salyano Rodríguez, Raúl. *La administración de la crisis en el Estado mexicano*. INAP, México, 1995, p. 106

¹¹⁴ "Si las exportaciones aumentaron en 43%, las importaciones les aventajaron con un 48.5%". González Casanova. *Op. Cit.* p. 93

¹¹⁵ "El saldo negativo de la balanza de pagos casi se duplicó. Pasó de 2342.3 millones de dólares en 1978 a 4245.5 en 1979" *Ibid.* p. 93

dicha exigencia¹¹⁶ propició un desequilibrio en la estructura de los precios, trayendo como consecuencia una mayor inflación,¹¹⁷ misma que en 1982 alcanzó la cifra real del 100%.¹¹⁸

Otro grave problema derivado de la aplicación de esta política económica lo fue el crecimiento desmesurado de la deuda pública,¹¹⁹ ya que fue a través del crédito externo como se financió la explotación de los recursos petroleros, bajo el argumento de que sería con los ingresos provenientes de su venta al exterior como se podría no solo cubrir el importe de lo solicitado, sino también impulsar un crecimiento sostenido de la economía del país.

Fue precisamente ante esta expectativa de crecimiento sostenido, que a finales de 1980 se presentó el derrumbe del mercado petrolero,¹²⁰ al experimentar su precio una considerable baja, lo que repercutió gravemente en la balanza de pagos del país, dándole así a su economía un carácter altamente deficitario.

Adicionalmente, la situación se tornó mayormente desfavorable por el incremento de las tasas de interés, lo que significó para "México una reducción en la disponibilidad de divisas del orden de diez millones de dólares",¹²¹ generándose así una estrategia especulativa mediante el crecimiento de cuentas en dólares en los bancos mexicanos y de fuga de capitales hacia los Estados Unidos.¹²²

Fue precisamente ante estos hechos: balanza de pagos deficitaria, inflación creciente, deuda externa y crisis financiera, que, en su último año de gobierno, el presidente José López Portillo adoptó diversas medidas de índole financiero: "sucesivas devaluaciones del peso mexicano a partir del mes de febrero, el programa de austeridad del mes de abril (reducción del gasto público, restricción del crédito, tasas de interés elevadas, etc.) y la instauración de un doble tipo de cambio a principios del mes de agosto".¹²³

Sin embargo, ante la ineficiencia de estas medidas para frenar los efectos de la crisis financiera, es que el citado Presidente anunció, durante su último Informe de Gobierno, el

¹¹⁶ "El crecimiento de la demanda viene a modificar los términos en que se venía presentando el desequilibrio entre el crecimiento de la capacidad productiva y el del mercado. Los problemas de realización han desaparecido en la mayoría de las ramas industriales, tanto por el incremento de la demanda como por el hecho de que la capacidad productiva había dejado de crecer desde inicios de los setenta, ocasionando que actualmente se está trabajando a plena capacidad en la gran mayoría de las ramas industriales. Por esto la capacidad productiva resulta insuficiente para satisfacer el crecimiento de la demanda". Herrera G., Arturo. "Crisis y regulación del capitalismo mexicano", en López Díaz, Pedro [coordinador]. *La crisis del capitalismo teoría y práctica*, Siglo XXI editores, México, 1984, p. 659

¹¹⁷ *Ibid.* p. 664

¹¹⁸ Salyano Rodríguez. *Op. Cit.* p. 106

¹¹⁹ "En relación a la deuda externa del sector público, se observa que esta pasa de 14490 millones de dólares en 1975, a 57988 millones de dólares en 1982; es decir, más de cuatro veces el incremento" *Ibid.* p. 124

¹²⁰ *Ibid.* pag. 107

¹²¹ Guillén Romo. *Op. Cit.* p.p. 113-114

¹²² *Ibid.* p. 114

¹²³ *Ibid.* p. 114

Iro. de septiembre de 1982, el Decreto mediante el cual se efectuaba la nacionalización de los bancos privados y la instauración de un rígido control de cambios.

La aplicación de esta última medida, así como de muchas otras de política económica, instrumentadas durante este periodo presidencial, dan cuenta del grado de autonomía relativa con que se ha venido configurando al Estado mexicano; toda vez que si bien éste ha respondido a la lógica de desarrollo del sistema capitalista mundial, al igual que muchos otros países, es innegable que las particularidades que le otorgan diversas circunstancias internas, lo hacen sino independiente, si dotado de "personalidad propia", tal fue el caso del papel que desempeñó el auge petrolero, que le permitió no evadir las presiones del F.M.I., sino postergarlas en su aplicación total durante el citado periodo; de forma tal que el pretendido proyecto neoliberal o monetarista tuvo que esperar hasta los inicios del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado para ser aplicado en su totalidad.

Por lo anterior, es que cobra relevancia la afirmación hecha por Raúl Salyano en el sentido de que "la política económica que siguió el Estado mexicano durante este periodo de gobierno y el que le precedió, no fue estrictamente de ortodoxia monetarista, sino más bien hubo una mezcla de estructuralismo (enfoque cepalino), neokeynesiano, liberalismo y monetarismo, con ligera predominancia de estas dos últimas corrientes. Así lo explica por ejemplo, la liberación de precios de numerosos bienes y servicios controlados, principalmente por aquellos que afectan inmediatamente el nivel de vida de las grandes mayorías".¹²⁴

Al respecto, también Héctor Guillén nos señala que "No hay ninguna duda de que el nacimiento de este nuevo orden monetario basado en la nacionalización del sistema bancario y el control de cambios generalizado constituyó una victoria de la fracción Keynesiana del aparato estatal en contra de las fuerzas monetaristas que, como era natural, manifestaron su oposición".¹²⁵

Por último, cabe resaltar que durante este periodo la empresa pública ratificó y fortaleció su función económica, política y social que le caracterizara durante el periodo del modelo de desarrollo estabilizador, debido a que numéricamente experimentó un crecimiento que fue de 272 empresas en 1970 a 1155 en 1982,¹²⁶ y su participación en el P.I.B. creció del 6.6% en 1975 al 14.0% en 1982.¹²⁷

En lo que respecta a su política social, el Estado, mediante el incremento del gasto público, propició una mayor demanda global, por lo que "Entre las medidas [adoptadas] para tal propósito se encuentran el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario. El SAM, con su política de precios, así como la de subsidios e insumos baratos, [creó] condiciones de rentabilidad para propiciar la inversión en el campo e incrementar la productividad y la producción en las tierras de temporal,"¹²⁸ todo esto complementado con la función subsidiaria de la CONASUPO para con el gasto familiar.

¹²⁴ Salyano Rodríguez. *Op. Cit.* p. 103

¹²⁵ Guillén Ronio. *Op. Cit.* p. 115

¹²⁶ Rogozinski, Jaques. *Op. Cit.* p. 34

¹²⁷ Villarreal, René. *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, México, 1988, p. 66

¹²⁸ Huerta, Arturo. *Op. Cit.* p. 661

En el plano político, no obstante que se afianzó la política corporativista, mediante la aplicación selectiva de incrementos salariales y en prestaciones a los obreros organizados y a los trabajadores al servicio del Estado,¹²⁹ esto se dio en detrimento del bienestar total de la población; situación que empezó a generar la crisis del modelo político corporativista que antaño le representara buenos dividendos, por lo que el gobierno, en los últimos días de 1977, instrumentó la reforma política,¹³⁰ con la "que retrasó unos años la aparición de los estragos de una crisis enraizada de tiempo atrás",¹³¹ que cobraría su mayor auge durante el sexenio por venir.

2.2. REDIMENSIONAMIENTO Y REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO EN MEXICO (1982-1988)

El sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado inició bajo una profunda crisis económica, resultado de la caída de los precios del petróleo, el alza de intereses del capital internacional, la incontrolable inflación y el gasto público deficitario, por lo que "el gobierno mexicano se vio obligado, en el mes de noviembre de 1982, a firmar una nueva 'Carta de intención' con el F.M.I. a cambio de ayuda financiera y a obtener el aval del Fondo para solicitar un nuevo plazo para el reembolso de la deuda externa a los principales acreedores. La 'Carta de intención' comprometió al gobierno a aplicar un severo programa de austeridad de factura típicamente monetarista".¹³²

En este sentido, el tema de la reforma estatal cobró auge, si bien únicamente como resultado de las políticas económicas instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid¹³³, que si bien pretendían dar respuesta a la llamada crisis de la deuda, en realidad respondían al proyecto neoliberal que el F.M.I. pretendiera aplicar en México desde el sexenio pasado, pero que no fue hasta esta época cuando cobró sentido íntegro, es decir, que con estas medidas de política económica se tuvo "como referencia central el ajuste ortodoxo, que en el corto plazo buscaba generar los excedentes para cubrir el servicio de la deuda y, a través de ello, reubicar al país en las corrientes internacionales del crédito".¹³⁴

¹²⁹ Con los cual "aumentó en forma innegable el poder del Estado, y su capacidad de concesiones a los sectores organizados, incluidos los populares[...] tomando la línea de una intervención mayor del Estado en la economía, con ampliación en los sistemas de alianza entre los sectores organizados -e incluso autónomos- de las distintas clases sociales". González Casanova. *Op. Cit.* p. 93

¹³⁰ "el gobierno de la república había impulsado un proceso de reforma política que culminó con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual abría los espacios políticos y jurídicos necesarios para legalizar el registro de otros partidos y asociaciones políticas" Salyano Rodríguez. *Op. Cit.* p. 101

¹³¹ Alonso, Jorge. "Introducción. Cuestionar al Estado", en Alonso Azis y Tamayo. *Op. Cit.* p. 33

¹³² Guillén Romo. *Op. Cit.* p. 116

¹³³ "Intencionalmente o de hecho, la reducción del tamaño es una transformación cualitativa del Estado. Es ya una reforma del Estado". Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador: Supuestos y límites", en *Memoria del Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, Noviembre 1989, INAP, México, 1990, p. 199

¹³⁴ Cordera Campos, Rolando. "La reforma del Estado como necesidad, en Alonso, Azis y Tamayo. *Op. Cit.* p.p. 290-291

Pero mas allá de esto último se respondía al modelo de desarrollo y comercio externo de la economía mundial, en el que "las consignas principales que proclama son las de globalización, privatización, apertura, liberalización, desregulación. Siendo estos los nuevos fantasmas que recorren el mundo desde la década pasada inspirando a gobiernos de distintas orientaciones ideológicas a reforzar sus economías y sus instituciones, al presentarse una respuesta coherente a la difícil coyuntura por la que atraviesa la comunidad internacional en estos años de fin de milenio";¹³⁵ en este sentido, se parte del supuesto de que "la función primordial del Estado, más allá de preservar el orden público, es la de renovar las condiciones para la acumulación de capital en un proceso de reestructuración de la economía mundial y de los segmentos nacionales que la integran".¹³⁶

Fue bajo este contexto que el presidente Miguel de la Madrid instrumentó, durante los inicios de su primer año de gobierno, la reprivatización del 34% de la banca nacionalizada, la flexibilización del control de cambios y la liberación de los precios de numerosos productos, todas estas medidas como consecuencia de la aplicación de las condiciones impuestas por el F.M.I.¹³⁷

Entre las diversas medidas adoptadas por el gobierno de Miguel de la Madrid para poner en marcha una 'transformación estructural' del capitalismo mexicano ('racionalidad económica'), destacan las siguientes:

- a).- Apertura hacia el exterior: liberalización de importaciones (reforma del 25 de junio de 1985); modificaciones de estructura arancelaria (30 de abril de 1986); sustitución de los permisos de importación para aranceles e ingreso de México al GATT (julio-agosto de 1986).
- b).- Expansión económica 'hacia afuera' (ya no 'hacia adentro') a través de la política de apoyo a las exportaciones: diversificación de exportaciones; promoción de la inversión extranjera en áreas relacionadas con las exportaciones no petroleras y de transferencia de tecnologías (de 1983 a 1985 se hablan aprobado 150 proyectos con 100% de capital foráneo); aprobación de proyectos de inversión orientados hacia la exportación (maquilas) y acceso al mercado mexicano de pequeñas y medianas empresas extranjeras con tecnología avanzada;
- c).- Por lo que toca al gasto público, en el renglón de la acción económica del gobierno en el nivel empresarial, se ha puesto en práctica una política de 'desincorporación' y 'reconversión industrial';
- d).- Fortalecimiento de las finanzas públicas por medio de una reforma del sistema tributario, tanto en la definición de la base gravable a las empresas, como en la administración tributaria y en los ajustes a los precios y tarifas de las empresas del sector público (ajustes que se iniciaron desde los años de 1983 y 1984 y han seguido en los años posteriores sin interrupción, en los precios de los productos derivados del

¹³⁵ Palacios, Juan. *Op. Cit.* p. 103

¹³⁶ Kolko, Joyce. *Restructuring the world economy.* citado en *Ibid.* p. 103

¹³⁷ Guillén Romo. *Op. Cit.* p. 116

petróleo y en las tarifas eléctricas, en los precios de los granos básicos y en el transporte urbano)".¹³⁸

Particularmente en lo que se refiere al proceso de desincorporación¹³⁹ de la empresa pública, cabe señalar que este fue uno de los objetivos principales establecidos, en materia económica, por el gobierno de Miguel de la Madrid, de forma tal que durante el proceso mismo de su campaña política como candidato a la Presidencia de la República se formó la "Comisión de Empresas Públicas" que fue la encargada de coordinar e integrar las propuestas al respecto, fortaleciéndose los resultados de dicha comisión por las conclusiones obtenidas a través del Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, realizado en 1983, entre las cuales resaltan las siguientes:

Se consideró necesario una reestructuración del sector paraestatal con el fin de consolidar la participación del Estado en las áreas estratégicas y en aquellas áreas prioritarias en donde fuera necesario. En este ámbito, se pretendía avanzar en la constitución de un Estado fuerte, no más grande.

Se cuestionó la tesis que encuadra a la empresa pública como ente proporcionador de empleo y se consideró que este objetivo se debe cumplir principalmente a través de la generación de encadenamientos en la estructura productiva, que permitan la expansión del empleo. Más que proporciones empleo, las entidades paraestatales deberían inducir la creación de fuentes de trabajo, mediante el efecto multiplicador de su producción e inversión.¹⁴⁰

Por lo anterior, es que la tentática de la empresa pública fue contemplada en el contexto del propio Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), en el que se establecieron diversas líneas de acción y estrategias que buscaban corregir las ineficiencias que desde años atrás habían venido caracterizando a la empresa pública¹⁴¹ en el ámbito de la actividad económica del país; de entre dichas líneas de acción y estrategias sobresalen las siguientes:

Fortalecer el carácter mixto de la economía mediante la intervención de la empresa pública en áreas estratégicas y con los sectores social y privado para impulsar las áreas prioritarias. Para el logro de una administración pública paraestatal eficiente se

¹³⁸ Calderón Rodríguez, José María. "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia", en Gutiérrez Larza, Estela [coordinadora] *Testamentos de la crisis. 2 La crisis del estado de bienestar*, Siglo XXI editores, México, 1988, p.p. 87-88

¹³⁹ "Este fenómeno que se inicia a finales de los años setenta y virtualmente se generaliza a mediados de los ochenta, ha recibido diversas denominaciones que reflejan al mismo tiempo su intensidad y una cierta vaguedad conceptual. Se habla así de privatización, desregulación, desburocratización, simplificación, reforma o reformas administrativas, modernización, redimensionamiento, retracción del Estado, etc." Almada, Carlos. "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", en *Memoria del Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México, 1990, p. 17

¹⁴⁰ Memoria del Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, citado por Secretaría de la Contraloría de la Federación. *Op. Cit.* p.p. 24 y 25

¹⁴¹ *Ibid.* p. 32

pondrán en práctica lineamientos para la creación, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

Para participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, las empresas públicas incrementarán la producción de bienes de consumo generalizado para atender la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándolos vía precios. Asimismo participará en aquellas actividades que por su riesgo y escaso rendimiento financiero no puedan ser cubiertas por la iniciativa privada.¹⁴²

La materialización de estas medidas de política económica necesariamente tuvo que ir antecedida de una serie de reformas jurídicas que si bien no modificaron radicalmente el espíritu de la Constitución, si representaron cambios importantes en el papel que en la actividad económica habían venido desempeñando, durante las últimas décadas, el Estado mexicano; tal fue el caso de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Especialmente en lo que respecta a los artículos 25 y 28, su reforma fue tendiente a limitar la participación del Estado, en materia económica, "al manejo de manera exclusiva de las áreas estratégicas, y a su participación por sí o con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, para lo cual podrá contar con los organismos y empresas que sean necesarios."¹⁴³

Para tal efecto, el propio artículo 28 de la Constitución señala como parte integrante de las citadas áreas estratégicas a "la acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".¹⁴⁴

En lo que respecta a las áreas prioritarias, también el citado artículo establece que aquellas "en las que el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado, corresponden [las] que sin ser fundamentales para el desarrollo económico, o bien, salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demande el interés público".¹⁴⁵

Con lo anterior, el Estado pretendió establecer los límites y fronteras de su actividad económica, reservándose para sí, de manera exclusiva, aquellas áreas consideradas como estratégicas y permitiendo formas de asociación mixta o de participación plenamente privada en aquellas consideradas como prioritarias; sin embargo, en la práctica la determinación

¹⁴² *Ibid.* p. 32

¹⁴³ *Ibid.* p. 51

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 51-52

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 52

entre estratégico y prioritario no dejó de presentar serias contradicciones, al quedar "al amparo de la decisionalidad administrativa y política del ejecutivo",¹⁴⁶ por lo que este proceso de redefinición exacta entre lo estratégico y lo prioritario, debería de esperar para ser retomado, hasta sus últimas consecuencias, por el gobierno por venir durante el sexenio de 1988-1994.¹⁴⁷

Bajo este contexto de sustentación jurídica y de redefinición de la participación del Estado en la economía, vía empresa pública, fue que la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en mayo de 1985, vino a reforzar la consecución de los objetivos en materia de política económica, toda vez que con ella se pretendía brindar "un nuevo marco legal que hace más explícitas y transparentes las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades parnestatales, propiciando una mayor autonomía de gestión."¹⁴⁸

Sin embargo, cabe señalar que más allá de los aspectos formales contemplados en cada uno de los citados preceptos y marcos normativos, en realidad, como lo apunta Rolando Cordera:

Con las reformas que dieron cuerpo al 'capítulo económico' de la Constitución, el gobierno de De la Madrid buscaba sobre todo constituir un nuevo, más sólido, marco de certidumbre para los inversionistas privados. Su referencia inmediata y obligada era la ruptura abrupta que tuvo lugar entre el gobierno anterior y las cúpulas empresariales, al calor de la nacionalización de la banca.¹⁴⁹

Es decir, a través de estas reformas constitucionales además de sustentar jurídicamente la retracción de la actividad económica del Estado, el gobierno de Miguel de la Madrid buscaba generar nuevamente la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, tan deteriorada por el discurso ideológico y algunas de las acciones de los dos últimos gobiernos que le precedieron.¹⁵⁰

En el aspecto operativo este proceso de desincorporación de la empresa pública se llevó a cabo bajo diferentes criterios: liquidación o extinción, fusión, transferencia y enajenación o venta,¹⁵¹ según fuera el caso que correspondiera a cada una de las empresas en cuestión.¹⁵²

¹⁴⁶ Cordera Campos. "La reforma del Estado..." *Op. Cit.* p. 292.

¹⁴⁷ Este punto será objeto de presentación en páginas posteriores. *Subcapítulo 2.3*

¹⁴⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* p. 41

¹⁴⁹ Cordera Campos. "La Reforma del Estado..." *Op. Cit.* p. 292

¹⁵⁰ "Por su parte el Estado se ha encargado de radicalizar esta adversidad. El descontento de las clases medias y la efervescencia sindical de los setentas los empujaron hacia un populismo exacerbado que desembocó en las grandes expropiaciones agrarias al final de echeverrismo contra los empresarios del norte del país. Los primeros síntomas de debilitamiento del boom petrolero (1982) desataron una fuga de capitales y una dolnización de la economía y empujaron al Estado a una nacionalización de la banca privada que 'selló' en la conciencia del capital la inconfiabilidad del sistema" Zermeno, Sergio. "El fin del populismo mexicano", en *Revista Nexos*, núm. 113, mayo de 1987, p. 32

¹⁵¹ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 44

¹⁵² "Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican; que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas; que no cumplan con sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público [...]"

En lo que respecta a los resultados obtenidos, "consolidando las cifras correspondientes a las tres etapas en que se ha dividido la reestructuración del sector paraestatal mexicano, se tiene que durante el período de diciembre de 1982-agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley, [...] arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporarse de la Administración Pública Federal, lo que representa un 63% del total de las 1216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal [...], quedando a la fecha señalada un total de 446 entidades paraestatales."¹⁵³

Al respecto, cabe "señalar que de los 722 procesos mencionados, 510 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados".¹⁵⁴

Particularmente, en lo que se refiere al proceso de venta o enajenación de empresas públicas, cabe señalar que si bien éste se dio bajo el argumento de "contribuir con los ingresos obtenidos por la venta de EP [empresas públicas] a reducir el déficit financiero del Estado, o [el] de obtener recursos para canalizarlos hacia áreas estratégicas y prioritarias",¹⁵⁵ en realidad este proceso respondió a la intención del gobierno mexicano de subsidiar al capital privado mediante la vía indirecta, toda vez que, como lo señala Elia Marúm:

El estudio de las empresas puestas a la venta o vendidas ya, permitió comprobar que la gran mayoría de ellas son empresas rentables que no medran en el presupuesto gubernamental. Sólo las empresas del sector-mecánico puestas en venta tienen razones de rentabilidad negativas, por lo que la imagen reflejo, esta vía de reestructuración, muestra que el objetivo que el Estado busca con la venta de EP es impulsar los procesos de inversión, productiva para el capital privado existente en el país o fugado al extranjero.¹⁵⁶

Por lo anterior, es que, nuevamente, el Estado mexicano, mediante medidas como ésta, impulsó la reproducción del capital que desde la década de los setenta ha venido enfrentando diversas situaciones de crisis, tanto interna como externamente, por lo que ante esta venta

La fusión se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia a los gobiernos de los Estados tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades [...]

Se someten a proceso de venta aquellas entidades en las que por no tener el carácter de estratégicas ni prioritarias, la presencia estatal no se justifica." Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* p.p. 57-58

¹⁵³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* p.p. 80-81

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 81

¹⁵⁵ Marúm Espinosa, Elia. "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México", en Alonso, Aziz y Tamayo. *Op. Cit.* p. 229

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 232

no estuvo excluido el capital foráneo, para el cual la compra de empresas públicas ha representado, sin duda, un negocio rentable, al igual que para los capitalistas nacionales.¹⁵⁷

Si bien, los resultados alcanzados mediante el proceso de desincorporación de la empresa pública fueron eficaces, en tanto que fueron cubiertos los objetivos de retraimiento de la actividad económica del Estado, respondiendo así a las exigencias del F.M.I., en el plano político la situación no resultó tan favorable para el Estado mexicano, ya que "con el presidente De la Madrid se [fueron] dejando los conceptos políticos y prevalecieron los económicos, cada vez más técnicos";¹⁵⁸ por lo que en este sentido cobra relevancia la afirmación hecha por Lorenzo Meyer, para quien el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo "una hipótesis para la transición económica, pero no la [tuvo] ni siquiera de discreta credibilidad para la transición política".¹⁵⁹

Hecho este último que derivó en una crisis del sistema político mexicano, particularmente en lo referente al que fuera su pilar fundamental durante más de cuatro décadas: el corporativismo; ya que fue precisamente como resultado de las medidas de política económica instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid¹⁶⁰ que el corporativismo mexicano enfrentó una severa crisis de funcionalidad.

Lo anterior, como resultado de que al disminuir el Estado su participación en la economía, disminuyó también su capacidad de negociación al no serle dado ya el otorgar las diversas prebendas y beneficios a aquellos individuos y grupos de quienes obtuviera a cambio apoyos que el sistema requería para su legitimación en la aplicación de diversas medidas que, en la mayoría de las ocasiones, resultaban lesivas para los propios intereses de aquellos a quienes, circunstancialmente y por las características de cooptación del régimen corporativista, obtenía el consenso necesario¹⁶¹ para mantener así, durante las décadas precedentes, una estabilidad política con crecimiento económico sostenido.

Fue precisamente como resultado del régimen corporativista que, como lo señala José Woldenberg: "a cada quien le tocó una parte; para los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y salarios. Para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno, una

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 233

¹⁵⁸ Córdoba, Arnaldo. "La concepción del Estado en México y el presidencialismo", citado por Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p. 33

¹⁵⁹ Meyer, Lorenzo citado por Calderón Rodríguez, *Op. Cit.* p. 93

¹⁶⁰ *Supra* p. 31

¹⁶¹ "De esta manera, cuando se establecía la necesidad de contener la demanda salarial, las organizaciones obreras eran las encargadas de movilizar el apoyo -generar la conformidad- y desmovilizar la posible oposición a la medida adoptada. Lo mismo ocurría respecto a los precios de garantía si el sector del que se trataba era el campesino, o respecto a la prohibición de alzas de tarifas al transporte público si se trataba del sector público. De esta manera, durante cerca de cuarenta años las organizaciones obreras, campesinas y populares jugaron un papel efectivo como controladoras de demandas que se percibían como obstáculos a las políticas elegidas por los sucesivos gobiernos y como generadoras o, al menos, movilizadoras de apoyo a estas últimas" Casar, María Aniparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos*, núm. 168, diciembre de 1991, p. 50

base de apoyo. Para la institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en un sistema de negociación permanente".¹⁶²

Sin embargo, los efectos políticos del retraimiento de la actividad económica del Estado no se hicieron esperar,¹⁶³ modificándose así el sistema de beneficios obtenidos por cada uno de los sujetos e instancias arriba señaladas, durante la aplicación del régimen corporativista¹⁶⁴; tal fue el caso de los obreros,¹⁶⁵ incluyendo a los trabajadores al servicio del Estado y a una parte de la sociedad civil, quienes, como resultado de los ajustes que la política económica impusiera al gasto público, tuvieron que enfrentar decisiones tales como: el retiro de subsidios que incrementaron los precios de la canasta básica de la alimentación popular, cierre de tiendas sindicales, topes salariales, recorte de personal, congelamiento de salarios, plazas y prestaciones, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, y en lo general reducción del gasto social destinado a rubros como educación, salud, vivienda, transporte, etc.

Indudablemente todos estos hechos influyeron negativamente en la capacidad de liderazgo y representatividad de las dirigencias sindicales para mantener el control y conducción de las demandas de sus agremiados, por lo que "los sectores corporativizados dejaron de entregar efectiva y oportunamente los bienes que tradicionalmente habían aportado: la articulación de las demandas y apoyos, el control y los votos".¹⁶⁶

Fue precisamente este último hecho el que también debilitó la presencia de las dirigencias sindicales al interior del sistema político, toda vez que su participación en la repartición de los puestos de elección popular fue disminuyendo, además de entre otros factores, como resultado de la incompatibilidad entre su forma de actuar al interior del propio proceso productivo y las nuevas exigencias de competitividad que éste presenta, ya que, por su propia naturaleza, su preocupación nunca fue la productividad y calidad del trabajo, sino más bien lo fue el impulso de una actitud basada en la lealtad y el clientelismo político de sus agremiados; forma esta de hacer política por la que en la actualidad y "ante la estrategia empresarial de reestructuración, la relación corporativa se vuelve un elemento contradictorio

¹⁶² Woldenberg, José. "Sindicalismo: formas de representación y democracia", citado por González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*, INAP, México, 1991, p.22

¹⁶³ "Cuando un gobierno retira sus empresas o programas directos de una cierta área de intervención económica o social (vgr. pesca, habitación popular, turismo, abasto, deporte, manufacturas...) ya sea que simplemente deje de decidir en ese campo, [...] su efecto es que destruye y reconstruye la manera como ascienden las demandas a la agenda de gobierno y, por ende, la manera como tienen acceso al gobierno y negocian las organizaciones de interés con él. El redimensionamiento conlleva ineludiblemente la producción de nuevas instituciones, a pesar de los conflictos y la anarquía inicial que provoca la desaparición de los viejos patrones de relación civil y política, entre la sociedad y el gobierno del Estado" Aguilar Villameva. *Op. Cit.* p. 199.

¹⁶⁴ "El conjunto de bienes económicos ofrecidos por el Estado a las representaciones corporativas no pudo mantenerse, y de hecho empezó a reducirse sensiblemente, sobre todo a partir de la administración de Miguel de la Madrid." Casar, María Amparo. *Op. Cit.* p. 50

¹⁶⁵ "En 1982, por ejemplo, los sindicatos oficiales incorporados a la órbita estatal tenían mejores condiciones, tanto de trabajo como de salarios, que las agrupaciones independientes." González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 51

¹⁶⁶ Casar, María Amparo. *Op. Cit.* p. 50

con las políticas de modernización y flexibilidad de las empresas tendientes al incremento de la productividad".¹⁶⁷

Aunado a lo anterior, el propio sistema político mexicano ha experimentado también cambios al interior de su estructura, toda vez que con la modificación de su estrategia de política económica¹⁶⁸ ha tenido que recurrir al reclutamiento de individuos con formación más técnica que política¹⁶⁹ de forma tal que "la clase política comenzó a ser separada entre viejos políticos de tradición llegados al poder por la vía de la contienda electoral, y nuevos tecnócratas sin tradición partidista pero que desplazaron al primer grupo en los más altos puestos del aparato estatal",¹⁷⁰ situación que limitó mayormente las alternativas de acceso de las dirigencias sindicales a las instancias del poder político.

En lo que respecta a los beneficios obtenidos por el gobierno y por la institucionalidad estatal, éstos también se vieron mermados ante las crisis del corporativismo, toda vez que, como ya ha sido señalado, la pérdida de liderazgo y representatividad de las dirigencias sindicales limitaron su aportación de disciplina partidista a través del voto sectorial (obrero, campesino y popular) para el Partido Revolucionario Institucional, generando así desequilibrios en la captación del voto institucional¹⁷¹ y en los beneficios que éste representaba para el consenso y legitimidad del gobierno y del Estado; situación de la que da cuenta Jorge Alonso al señalar que:

El antiguo corporativismo paternalista se ha ido debilitando. Quedan algunas viejas formas que se necesitan todavía para proseguir con cierta inercia de control. [...] La sacudida que sufrió el régimen en las elecciones presidenciales de 1988 es también sólo un indicio de la recomposición que está sufriendo la sociedad. El partido del Estado se desquebrajó. Vino una amplia alianza que propició el auge electoral del FDN [Frente Democrático Nacional], encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. El gobierno tuvo que recurrir a un escandaloso fraude. A Salinas le ha costado adquirir cierta legitimidad con base en una excesiva propaganda creadora de imagen interna y sobre todo externa.¹⁷²

¹⁶⁷ González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 92

¹⁶⁸ El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política [...] Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestión, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda de gobierno desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación" *Ibid.* p. 33

¹⁶⁹ "Bajo el régimen actual se ha conformado un nuevo sector de la clase política: la tecnoburocracia. Los políticos de profesión han sido desplazados del centro de las decisiones para dar el paso a los tecnócratas y a los políticos empresarios". Calderón Rodríguez, *Op. Cit.* p. 96

¹⁷⁰ Zermeno, Sergio. *Op. Cit.* p. 34

¹⁷¹ "Al gobierno le interesaba que el poder sindical estuviera a su servicio, entre otras muchas razones porque la legitimidad gubernamental provenía de los apoyos corporativos, y del consiguiente 'control' sobre el sufragio. Sin embargo, la situación se modifica en los últimos tiempos. De manera creciente la legitimidad ahora se traslada a las urnas y los servicios de los dirigentes corporativos resultan ser insuficientes o de plano incapaces ante las nuevas necesidades" González Tiburcio. *Op. Cit.* p.p. 51-52

¹⁷² Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p.p. 35-36

Este último hecho, sin duda alguna, no fue solo resultado de la disfuncionalidad del corporativismo, si bien jugó un papel importante, ya que paralelamente se gestó al interior de la sociedad civil un cambio de personalidad política, surgiendo así un nuevo patrón de relaciones entre ésta y el Estado.¹⁷³

Lo anterior más que como una concesión del Estado, derivó de una exigencia de la sociedad civil, ya que la pasividad que la caracterizó durante la época del llamado "milagro mexicano", no sería más la característica de su actitud frente al gobierno, producto quizá de su "exasperación -con diferentes grados pero más o menos general frente a las rigideces burocráticas-, abusos de poder, el aumento de precios y tarifas de los bienes del sector público, el clientelismo, la manipulación de las reglas, el despilfarro, la ineficiencia e incluso la corrupción. Estos cuestionamientos a los aparatos administrativos se extendieron con frecuencia a los sistemas políticos, que vieron así afectadas sus bases sociales, y su grado de legitimidad".¹⁷⁴

En este sentido, la sociedad civil ha rebasado las formas de organización general y laboral, no limitándose por lo tanto a las formas de organización propias del corporativismo, sino que, como lo señala Enrique González: "Están surgiendo innumerables organizaciones de ciudadanos cuyo común denominador es la protección, la ampliación de sus prerrogativas o simplemente el reclamo por mejorar o tener acceso a los bienes y servicios públicos."¹⁷⁵

Sin lugar a dudas, en este proceso de transformación de la sociedad civil, el terremoto de 1985 desempeñó un papel detonador, toda vez que este representó una "secuela de destrucción y muerte, pero también el portentoso esfuerzo comunitario que atravesó clases sociales y generaciones y sacó a la superficie a la capital del país sumergida en años de explotación y pobreza, así como reflejos solidarios que el infierno urbano parecía haber sepultado o pulverizado para siempre. [...] Esta explosión de individualidad 'agrupada', en efecto, no se origina exclusivamente de los grupos profesionales y de los nuevos servicios, o en los intelectuales urbanos, sino que adquiere un gran dinamismo y originalidad en los territorios de masas populares supuestamente integradas, sofocados y congelados en la sociedad corporativa del Estado. El momento por excelencia de esta irrupción es el de la campaña presidencial y las elecciones de 1988".¹⁷⁶

Producto de lo anterior, es que las nuevas formas de organización de la sociedad civil, mas que responder a exigencias exclusivas del ámbito salarial, que si bien no son dejadas de lado, se circunscriben principalmente en torno a demandas propias de su naturaleza ciudadana y de problemas de su vida cotidiana, mas allá de su centro de trabajo; es decir, son organizaciones de tipo ecologista, por una vivienda digna, feministas, movimientos

¹⁷³ Cordera Campos, Rolando. "Relaciones entre la sociedad civil y el Estado: una problematización de su cambios y una nota sobre la autonomía estatal", en *Memoria del Segundo Seminario Internacional, sobre redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*. INAP, México. p. 284

¹⁷⁴ Almada, Carlos. *Op. Cit.* p. 18

¹⁷⁵ González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 49

¹⁷⁶ Cordera Campos. "Relaciones entre sociedad civil y..." *Op. Cit.* p. 226

estudiantiles, chavos banda, cholos, de liberación sexual, por la defensa del voto, etc.,¹⁷⁷ y que como señala Enrique González: "tienen algunos de ellos un claro origen urbano y en muchos casos hasta clasemediero. Son en buena medida producto del desarrollo industrial-urbano del país que ha provocado demandas adicionales a las de un piso social básico. Son movimientos difíciles de contener en las estructuras partidistas existentes, para los que todavía no se pueden construir canales institucionales permanentes de expresión. Siguen y muchos de ellos se mantienen como movimientos."¹⁷⁸

Este último hecho da cuenta de la complejidad de la dinámica social que enfrenta el Estado mexicano, que, aunada al desgaste del corporativismo como mecanismo de control político, le ha representado un nuevo reto de manipulación y control, así como de relación para con la sociedad civil, es decir, lo han enfrentado a la necesidad de redefinición de la esfera social y estatal,¹⁷⁹ todo esto como resultado del agotamiento de sus recursos tradicionales y por no serle ya "posible ejercer las mismas presiones y utilizar los mismos mecanismos de influencia, [volviéndose así] absolutamente indispensable repensar las misiones para que se vuelvan menos pesadas y crear nuevas medidas que sean aceptadas por los ciudadanos para [poder así] dominar la complejidad".¹⁸⁰

Precisamente, ante dicho reto, dio inicio el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, quien en clara respuesta al mismo, impulsó una serie de transformaciones políticas, sociales y económicas, éstas últimas de carácter más agresivo que las instrumentadas por su antecesor, respondiendo así a las nuevas exigencias presentadas por el capital transnacional; dichas transformaciones habrían de ser tipificadas por el propio Carlos Salinas de Gortari como la "Reforma del Estado" y retomadas posteriormente como parte de un proyecto de magnitudes mayores, llamado "Liberalismo social".

2.3. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTACION POLITICO-SOCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO (1988-1994)

Si bien fue con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari con quien se introduce dentro del discurso oficial del gobierno, el concepto de la reforma del Estado,¹⁸¹ en la práctica esta reforma tiene sus antecedentes en las acciones económicas, financieras y jurídicas realizadas por el gobierno de Miguel de la Madrid;¹⁸² mas, "sin embargo, es a la vez claro que la respuesta saliniana no es una simple 'coronación' de aquellos intentos, ni la mera continuación de las operaciones de contingencia, sobre todo financiera, puestas en acto

¹⁷⁷ González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 49

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 49

¹⁷⁹ Casar, María Amparo. *Op. Cit.* p. 52

¹⁸⁰ 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*, *Op. Cit.* p. 29

¹⁸¹ El sentido y la esencia de los cambios que ha promovido [Carlos Salinas de Gortari] los expuso mas claramente en su primer informe, el primero de noviembre de 1989, en el que por primera vez se refirió de manera explícita a esos cambios como una reforma del Estado." Palacios, Juan José. *Op. Cit.* p. 106

¹⁸² *Supra.* Subcapítulo 2.2

por el presidente De la Madrid;¹⁸³ más aún cuando, también resulta claro, el desequilibrio que estas operaciones representaron para el Estado en materia política¹⁸⁴ y social,¹⁸⁵ toda vez que como lo señala Soledad Loeza, en el sentido de la pregunta que, a su parecer, no respondió el gobierno de De la Madrid: "¿Qué hacer con el Estado, cuando sus beneficios económicos y políticos, parecen muy inferiores a sus costos?".¹⁸⁶

Precisamente fue a esta pregunta a la que trató de responder Carlos Salinas de Gortari cuando en el discurso que pronunció al recibir el doctorado "Honoris Causa" que la Universidad de Brown le otorgó el 5 de octubre de 1989, habló de la necesidad de llevar a cabo una reforma del Estado de la Revolución Mexicana, y que después retomaría durante su Primer Informe de gobierno el 10. de noviembre del mismo año.

Fue en ese primer momento, en la Universidad de Brown, cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari realizó el diagnóstico de las condiciones que guardaba el Estado mexicano y que, a su entender, exigían su necesaria reforma:

Mi generación fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia; pero la realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado[...] Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo, Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quienes reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo.¹⁸⁷

Tiempo después, el propio Salinas de Gortari aduciría las razones concretas que le conducirían a la exigencia de que el Estado mexicano fuera reformado, y que, en sus propias palabras se circunscriben en dos ámbitos.

Razones Internas de la reforma del Estado.

La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal[...], la crisis debilitó el cumplimiento de las responsabilidades fundamentales del Estado, señaladamente para con los grupos populares, aun cuando

¹⁸³ Cordera Campos. La reforma del Estado...". *Op. Cit.* p. 244

¹⁸⁴ "El año 1988 significó una gran conmoción política. El partido del Estado fue rebasado, y una gran mayoría repudió la política económica y antidemocrática del régimen". Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p. 44

¹⁸⁵ "En el México contemporáneo, por cierto, el reclamo de 'dejad hacer' no ha provenido exclusivamente de la clase propietaria [...] Se trata, tanto en la producción como en la política o los consumos colectivos, de una demanda de amplios grupos sociales, populares y de los sectores medios, que no puede interpretarse como una simple exigencia liberalista, sino como un deseo de contar con un mejor Estado, más social y menos burocrático" Cordera Campos, Rolando. "Estatolatría y Estatismo: Del cielo a la tierra", en *Revista Nexos*, num. 145 enero 1990, México, p. 34

¹⁸⁶ Loeza, Soledad. "La reforma del Estado y la iniciativa privada", en *Revista Nexos*, num. 143, enero 1990, México, p. 50

¹⁸⁷ Salinas de Gortari, Carlos. citado por Córdova Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?", en *Revista Nexos*, num. 143, enero de 1990, México, p.p. 36-37

también hacia las clases medias; se elevaron las tensiones sociales y políticas. Al debilitarse las bases de un crecimiento sano, el Estado recurrió al tónico de la deuda externa excesiva, minado su fortaleza [...] El Estado crecientemente propietario se volvió rápidamente incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva; ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; ante la existencia de mas transparencia en las relaciones del Estado y la sociedad y, todo ello, en medio de una crisis fiscal sin precedente.

Razones externas de la reforma del Estado en México

La reforma del Estado es un proceso con características propias, motivado por razones internas que, sin embargo, atiende a lo que sucede en el mundo [...], las circunstancias y lo que requiere su realización han cambiado mucho y, sobre todo, no puede aislarse de la transformación mundial sin graves y, para muchas naciones, fatales consecuencias [...] La globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.¹⁸⁸

Si bien, este fue el diagnóstico oficial y la retórica del gobierno con respecto a las razones de la reforma del Estado mexicano, cabe señalar que detrás de todo esto se encuentran las condiciones reales antes señaladas,¹⁸⁹ y que de forma resumida pueden englobarse en los siguientes aspectos: agotamiento de un modelo de desarrollo económico fundamentado en la excesiva participación del Estado en la economía, con su consabido fenómeno de deuda externa; el agotamiento de un modelo de control político y social, llamado corporativismo, y las exigencias mismas presentadas ante el país por parte de los grandes bloques económicos mundiales, particularmente a través del F.M.I., para impulsar su apertura comercial y de mayor participación en un modelo de economía global.

Ahora bien, en lo que respecta a la propuesta de reforma del Estado presentada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, cabe señalar los planteamientos fundamentales en torno a los cuales gira ésta y que como señalara Carlos Tello Macías, fueron los siguientes:

- La creciente participación del Estado en la economía nacional limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos.
- Lo que hay que resolver, por tanto, es 'el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario a un Estado más justo'.
- La responsabilidad fundamental de un Estado moderno es atender las demandas sociales de su población y una 'economía más abierta a la iniciativa y la inversión

¹⁸⁸ Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando el Estado", en *Revista Nexos*, núm. 148, abril 1990, p.p. 27, 28 y 29.

¹⁸⁹ *Supra*, subcapítulos 2.1. y 2.2.

no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia social'.¹⁹⁰

Fue precisamente bajo estos planteamientos que se llevaron a la práctica toda una serie de acciones tendientes a materializar lo que el gobierno de Salinas de Gortari institucionalizaría como reforma del Estado, y que de forma esquemática se presentaron de la siguiente manera:

La Reforma Económica

En el plano de lo económico, particularmente en lo que se refiere al proceso de desincorporación de la empresa pública, cabe señalar, como ya ha sido apuntado,¹⁹¹ que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari no se dio una simple continuidad de lo realizado por su antecesor, sino que en este caso se aplicó una política más agresiva en este campo,¹⁹² haciendo extensivo el concepto de estratégicas a muchas empresas aún consideradas años atrás como prioritarias, tal fue el caso de Teléfonos de México, Cananea y otras empresas siderúrgicas, pero particularmente al sector bancario,¹⁹³ respondiendo así a las nuevas exigencias presentadas por el F.M.I.¹⁹⁴

En este campo de lo económico, una de las primeras acciones lo fue la renegociación de la deuda externa, de forma tal que "En julio de 1984 se llegó a un acuerdo entre gobiernos y con las instituciones financieras internacionales, y el 4 de febrero de 1990 se firmó el acuerdo definitivo para la reestructuración de más de 48 mil millones de dólares, equivalentes a 63% del total de la deuda pública externa de México."¹⁹⁵

Otro punto referente a la reforma económica lo fue la desregulación económica, misma que fue impulsada mediante el cambio de la reglamentación correspondiente, particularmente a través del nuevo Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera, que entró en vigor en mayo de 1989, mediante el cual "se ampliaron considerablemente el número de sectores y actividades a la inversión extranjera y se definieron criterios rápidos, en algunos casos automáticos, para la aprobación de dichas inversiones".¹⁹⁶

¹⁹⁰ Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social", en *Revista Nexos*, num. 145, enero de 1990. México, p. 38.

¹⁹¹ *Supra*, p. 41

¹⁹² "Fue así que desde 1983 la economía mexicana experimentó un cambio de orientación sin precedente. Dio inicio una serie de reformas económicas que la administración del presidente Salinas intensificó y amplió". Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 36

¹⁹³ "A partir de 1982 la actividad bancaria se consideró como un servicio de carácter público, que exclusivamente podría ser prestado por el Estado. De acuerdo con ello, uno de los primeros ajustes que tuvieron que llevarse a cabo para emprender esta desincorporación consistió en modificar el artículo 28 constitucional, que incorporaba al sector bancario en el grupo de áreas estratégicas" *Ibid.* p. 111

¹⁹⁴ "El adelgazamiento del Estado no es signo de debilitamiento, sino un proceso de reestructuración interna del Estado-partido dominante que decide reubicarse económicamente frente a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y por su propio proyecto neoliberal" Gutiérrez, Haces. *Op. Cit.* p. 82

¹⁹⁵ Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 117

¹⁹⁶ *Ibid.* p. 131

Cabe señalar que entre los objetivos de la política de desregulación se encuentran las siguientes: "1) Eliminar obstáculos a la actividad y agilizar procesos administrativos; 2) Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; 3) Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos, y 4) Contribuir a la estrategia antinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios".¹⁹⁷

En relación al proceso de desincorporación de la empresa pública, si bien éste en términos cuantitativos fue menor al llevado a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid,¹⁹⁸ cabe señalar que en términos cualitativos fue de mayor trascendencia, toda vez que "de 1990 en adelante, fue cuando se procedió a privatizar las empresas más grandes, como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, la compañía de Teléfonos y la banca comercial".¹⁹⁹

Visto en su conjunto, dicho proceso de desincorporación dio como resultado una reducción de 1153 empresas al año de 1982, a 264 al mes de mayo de 1993 (51 más se encontraban a esta fecha en proceso de desincorporación),²⁰⁰ al respecto, cabe señalar que a lo largo de casi 10 años el Estado se retiró completamente de 30 ramas, particularmente en las áreas de la minería e industria manufacturera, entre las que destacan la "extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de cantera y extracción de arena; grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar, refrescos y aguas gaseosas; tabaco, hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles".²⁰¹

En lo que respecta a la liberación comercial, cabe señalar que ésta ha sido uno de los ejes de la reforma económica, toda vez que mediante ella se responde específicamente al proyecto monetarista que "adjudica un papel subordinado al Estado y a la política y una función privilegiada al mercado y a los intereses privados".²⁰² es decir, ubica al mercado por encima de toda pretensión intervencionista del Estado para regular la economía.

En éste último sentido, es que en México ya desde 1984 se aplican medidas de liberación económica, profundizándose mayormente con la incorporación de México al GATT en 1986, de forma tal que "para finales de 1988, el arancel promedio se había reducido a cerca de 10% y sólo 23% del valor total de las importaciones estaba sujeto a permisos, [siendo así que] actualmente [1993] el nivel y la dispersión de los aranceles se han reducido aún más: el arancel es de 10% y el máximo de 20%, mientras que los permisos de importación cubren únicamente 3% de la tarifa respectiva".²⁰³ lo anterior, da cuenta de que México se ha convertido en una de las economías más abiertas del mundo, tal y como el entonces presidente Salinas de Gortari lo señalara en 1990 al entrevistarse con la primer ministro de Inglaterra, Margaret Thatcher, a quien "declaró que: 'abatimos en forma acelerada y

¹⁹⁷ *Ibid.* p. 130

¹⁹⁸ *Supra.* Subcapítulo 2.2

¹⁹⁹ Rebolledo, Juan. *Op. Cit.* p. 133

²⁰⁰ Rogozinski, Jacques. *Op. Cit.* p. 117

²⁰¹ *Ibid.* p.p. 117 y 118.

²⁰² Bendesky, León. "Repeticiones para mercado y Estado". en Alonso, Azis y Tamayo. *Op. Cit.* p. 165

²⁰³ Rebolledo, Juan. *Op. Cit.* p. 126

unilateral las barreras al comercio para reducir la inflación y fomentar las exportaciones no petroleras' (El Financiero, 30 de enero de 1990)".²⁰⁴

Es en este último sentido que México a impulsado la firma de diversas acuerdos comerciales con países sur y centroamericanos;²⁰⁵ pero particularmente resalta la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá mediante el cual, según palabras de Juan Rebolledo, se abrirán "al país nuevas posibilidades para la generación de empleos, la transferencia de tecnologías, el fomento a la inversión extranjera, y para ampliar los vínculos económicos con otros países y regiones del mundo".²⁰⁶

Pero en realidad, mas allá del discurso oficial, cabe señalar que con la firma del Tratado de Libre Comercio se responde fundamentalmente a las exigencias y necesidades de la economía estadounidense, ya que ésta "necesita del librecomercio como parte de una estrategia tendiente a recuperar competitividad internacional, y por ende hegemonía, a partir de la reestructuración de un espacio geoeconómico que se valoriza a partir del libre comercio"²⁰⁷; es decir, "la construcción de nuevas instancias de integración económica corresponde directamente a una modalidad de autorregulación que el sistema capitalista utiliza para resolver las crisis del orden económico internacional".²⁰⁸

Al respecto de todas estas acciones englobadas bajo el concepto de reforma económica, cabe señalar que éstas expresan, mejor que nada, la esencia de la reforma neoliberal impulsada en México bajo las presiones del F.M.I., respondiéndose así a la pretensión del capital transnacional de constituir en México "un estructura económica que no se sustente en la industrialización substitutiva y en el mercado interno, sino en la consolidación de una industrialización ligada al proyecto maquilador, que crea cadenas de producción y comercialización, que solo tocan las regiones ligadas a la explotación y dividen al país con base en el proyecto modernizador de apertura económica".²⁰⁹

²⁰⁴ Palacios, Juan José. *Op. Cit.* p. 107

²⁰⁵ "Sobresalen cinco: a) El Acta de Tuxtla Gutiérrez, firmada con los países centroamericanos en enero de 1991, la cual incluyó un Acuerdo de Complementación Económica con el objetivo de conformar, para 1996, una zona de libre comercio con dichos países. Con el mismo propósito se firmaría, en agosto del mismo año, el Acuerdo Multilateral para el Programa de Liberación Comercial entre México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala. b) El Acuerdo de Libre Comercio con Chile, firmado un mes después, en septiembre..., que representa el primer acuerdo de su tipo en Latinoamérica y que, a dos años de vigencia, elevó 600% el comercio entre ambos países. c) Las negociaciones con Colombia y Venezuela, con quienes México integra el Grupo de los Tres, para llegar a un acuerdo similar al que prevalece con Chile. d) La adopción, en la IV Reunión Presidencial del Grupo de Río, de la estrategia de 10 puntos propuesta por México para promover el comercio regional y acelerar la integración. e) La presentación, durante 1992, del Proyecto del Acuerdo marco entre el Grupo Andino -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- y México, estableciendo los lineamientos generales de un programa de liberación comercial". Rebolledo, Juan. *Op. Cit.* p. 66

²⁰⁶ *Ibid.* p. 67

²⁰⁷ Gutiérrez-Haces, María Teresa. *Op. Cit.* p. 81

²⁰⁸ *Ibid.* p. 81

²⁰⁹ *Ibid.* p. 82

Por lo anterior, es que cobra validez la afirmación hecha por Gabriel Campuzano, en el sentido que:

Vivimos en tiempos en los cuales, a escala planetaria todo tiende a uniformarse; los pueblos intercambian sus influencias; los Estados comienzan a aceptar la multipolaridad; lo que en otros tiempos eran idílicas independencias [...] evolucionarán hoy bajo la interdependencia [...] y éstas hacia nuevas formas de dependencia [...] de los más débiles frente a los más fuertes. Las sociedades y Estados atrasados, del llamado Tercer Mundo, parecen nutrirse en un corriente sociopolítica de subordinación que les conduce, ya sea hacia la extinción, ya sea hacia la absorción, por los nuevos imperios (las superpotencias), que hoy tratan de repartirse el mundo.²¹⁰

La reforma en la política

Las elecciones de 1988 representaron para el Estado mexicano un clima de desequilibrio y conmoción política, derivado de la impugnación hecha a los resultados de la contienda electoral por la Presidencia de la República. Por primera vez el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari, no obtuvo un porcentaje mayor al 50% de los votos ciudadanos, resultando estas elecciones las más competidas de la era postrevolucionaria, y paradójicamente la competencia al partido oficial surgió precisamente de un exintegrante del mismo: Cuauhtémoc Cárdenas, quien junto con otros prominentes miembros de dicho partido, encabezaron primeramente una escisión a su interior y posteriormente se convirtieron en su oposición, aglutinando a amplios sectores de la llamada izquierda mexicana e incluso a sectores considerados tradicionalmente como conservadores, formando una coalición que derivaría en el llamado Frente Democrático Nacional (FDN), que se convertiría, como resultado de los votos obtenidos, en ese entonces, en la segunda fuerza política del país.²¹¹

Este hecho derivó en una crisis de legitimidad del gobierno entrante, encabezado por Carlos Salinas de Gortari; misma que no fuera sino el resultado de la crisis del propio sistema político mexicano, y particularmente, como ya ha sido señalado,²¹² de su propio régimen corporativista, toda vez que, como lo establece María Amparo Casas:

El corporativismo fue efectivo en lo que se refiere a la representatividad y a la representación hacia el ámbito externo. Su efectividad se basó en mecanismos de intercambio que incluían, para los agremiados, mejoras en su nivel de vida y estabilidad en empleo; para las dirigencias, permanencia, poderes distributivos y participación política; para los gobiernos, control y articulación de demandas y apoyos

²¹⁰ Campuzano Paniagua. *Op. Cit.* p. 85

²¹¹ Si bien dicha posición sería relativa, dada su integración poco sólida y por ser ésta particularmente coyuntural, no perduraría más allá del propio proceso electoral, desintegrándose posteriormente, dando lugar a la conformación de un nuevo partido político: El Partido de la Revolución Democrática (PRD), del que estarían ausentes partidos como el PARM, PPS, PFCRN, etc.

²¹² *Supra* Subcapítulo 2.2

así como certidumbre y estabilidad. Una vez que desapareció o disminuyó drásticamente la oferta de bienes que caracterizó a este intercambio, para sus contrapartes la funcionalidad de cada uno de estos sujetos también se redujo sensible aunque desigualmente. Esto a su vez provocó déficit severos en las funciones de representatividad y representación de las estructuras corporativistas.²¹³

Adicionalmente a este hecho, también el crecimiento numérico y político de amplios sectores de la población (clase media, marginados, grupos de pequeños empresarios) desempeñó un papel detonador de dicha crisis, al manifestarse en contra de la insuficiencia de las propias estructuras corporativistas como única vía de participación y relación con el Estado, reclamando así la vía electoral y las urnas como medio de manifestación de sus demandas y su propio descontento por la situación imperante en el ámbito económico (crisis) y político (falta de democracia).

Esta situación enfrentó al Estado a la idea de que la "reforma del Estado mexicano no se reduce a [...] 'adelgazar' al Estado y restringir su papel en la economía. [sino que también] se refiere a la redefinición de lo público, lo privado y sus interrelaciones. [Por lo que] no se agota en el ámbito económico sino que abarca el campo político en el que también se busca una redefinición de las esferas social y estatal".²¹⁴

Precisamente, a esta idea respondieron las primeras acciones del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, toda vez que como lo señala Juan Rebolledo; "los primeros pasos para reformar al Estado fueron de carácter político. Las circunstancias de 1988 lo demandaban y los cambios económicos y sociales del programa de gobierno lo requerían."²¹⁵

Entre las principales acciones realizadas por el gobierno, en este ámbito, resaltan las siguientes:

La reforma electoral de 1990

Su instrumentalización exigió cambios a la Constitución, particularmente a los Artículos que se refieren a la organización electoral, a la calificación de las elecciones y a las reglas para la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En lo que respecta a la organización electoral, el cambio fundamental fue la naturaleza y composición del mismo, toda vez que "En el texto constitucional se consigna que la función estatal electoral se realice a través de un organismo público, autoridad en materia electoral, dotado con personalidad y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones",²¹⁶ la integración de dicho órgano será mediante la participación de los

²¹³ Casar, María Amparo. *Op. Cit.* p. 53

²¹⁴ *Ibid.* p. 52

²¹⁵ Rebolledo, Juan. *Op. Cit.* p. 79

²¹⁶ *Ibid.* p. 92

partidos políticos, representantes ciudadanos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo; entre sus principales responsabilidades se encuentran: la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios.

En relación a la calificación de las elecciones, esta recae en el Tribunal Federal Electoral que esta compuesto de un pleno y cinco salas regionales, dotándosele de plena jurisdicción para decidir las cosas de su competencia, pudiendo ser modificadas sus resoluciones sólo por dos terceras partes de los miembros de dicho Colegio Electoral.²¹⁷

Tocante a la integración de la Cámara de Diputados, se "introdujo el tope máximo de un partido en su representación en la Cámara de Diputados a 350 electos mediante ambos principios. También modificó la fórmula para la asignación de diputados por la vía proporcional: los 200 diputados de representación por lista se distribuyen por el porcentaje de voto en cada circunscripción (5 de ellas)."²¹⁸

La reforma político electoral de 1993

Como resultado de ésta se modificó la integración del Senado, al considerarse un senador más por entidad federativa y dos por el Distrito Federal, de manera que los partidos minoritarios tengan representación en el Senado de la República.

También desaparecieron los colegios electorales de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de diputados y de senadores, salvo el caso de Presidente de la República, recayendo esta facultad en el Consejo General del Instituto federal Electoral, y se responsabilizó al Tribunal Electoral para ser el órgano que dirima, en última instancia y de manera definitiva, las controversias en la materia.²¹⁹

Al respecto de esta reformas cabe señalar que con ellas el gobierno pretendió evitarse sorpresas como la acontecida en las elecciones de 1988, ya que al percatarse de que la legitimidad del régimen no depende más de sus prácticas corporativistas, sino de los resultados obtenidos en las urnas, es que "se ha tenido que acudir a una nueva legislación electoral para intentar asegurar el poder a toda costa; sobre todo a través del control exclusivo de los comicios por parte del gobierno y la sobrerepresentación del partido del Estado",²²⁰ situación que sin duda alguna ya le ha representado beneficios, como lo demuestran los resultados obtenidos en las elecciones de 1991, en donde el PRI retomó nuevamente las "riendas del carro completo".

²¹⁷ *Ibid.* p. 94

²¹⁸ *Ibid.* p. 95

²¹⁹ *Ibid.* p. 47 y 48

²²⁰ Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p. 36

CAPITULO III

LA EMPRESA PUBLICA Y LA POLITICA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO ANTE SU REFORMA

3.1. LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA GLOBALIZACION ECONOMICA

La situación económica y las medidas de atención a la crisis que en este ámbito enfrenta México, se inscriben en una situación y crisis de mayor escala, es decir, a nivel mundial; toda vez que son resultado del agotamiento de un modelo de desarrollo económico internacional que, desde la época de la postguerra, se caracterizó por un fuerte impulso al crecimiento interno de las economías nacionales.

Crecimiento que, como ya ha sido señalado²²¹, encontró en el Estado su principal fuente de apoyo, considerando que fue éste quien, mediante sus diversas políticas de intervención directa e indirecta en la economía, el que, de manera subsidiada y proteccionista, propició el crecimiento de su planta productiva a través de la aplicación del llamado modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, y no obstante los éxitos alcanzados durante más de tres décadas, este modelo económico no dejó de traer consigo diversas consecuencias en dos vertientes; la primera en relación a los países con un alto grado de desarrollo, y la segunda con respecto a los países que, como México, se dieron en llamar en "vías de desarrollo", o como también se les nombra: subdesarrollados.

En relación a los países desarrollados, este modelo propició un alto grado de crecimiento y diversificación de su planta productiva, así como un fuerte impulso a la investigación tecnológica, dando esto, a su vez, como resultado, altos índices de calidad y productividad de sus economías.

En contraparte, en lo que respecta a los países subdesarrollados, dicho modelo no hizo sino incrementar su dependencia hacia los países desarrollados, ya que su falta de atención a los procesos de producción de bienes de capital y de investigación y desarrollo tecnológico los hizo más proclives a incrementar su grado de dependencia, haciéndose ésta extensiva, para subsanar lo anterior, al ámbito financiero, considerando que estos países encontraron en los empréstitos internacionales la alternativa de respuesta para financiar los subsidios y apoyos al crecimiento de su planta productiva y de atención a las demandas que la sociedad les presentaba; dando lugar así al surgimiento de la llamada crisis de la deuda externa, que vendría a ahondar mayormente su ya problemática y deficitaria economía.

Paradójicamente, fueron estos altos índices de productividad y eficiencia tecnológica los que enfrentaron, desde inicios de la década de los setenta, a los países con alto grado de

²²¹ *Supra*. Subcapítulo 1.2

desarrollo, al fenómeno de la crisis de estancamiento y sobreproducción, generándose así la necesidad de impulsar un nuevo modelo que les represente un "más eficaz sistema de obtención y manejo de materias primas y productos a una escala mundial",²²² y la aplicación de "una estrategia para optimizar recursos y producción a partir de estados nacionales con independencia y soberanías restringidas",²²³ que, a su vez, les permita la existencia de "áreas francas para la movilidad de mercancías, servicios y fuerza de trabajo",²²⁴ en espera de "lo que el mercado será capaz de hacer si se le deja operar libremente, y lo que el Estado tiene que hacer para que aquél se convierta en fuerza dominante".²²⁵

Lo anterior, representa, en esencia, la aplicación de una visión eminentemente neoliberal que "En el lenguaje de los grandes organismos internacionales como el Banco mundial, la OI:CD y el Fondo Monetario Internacional [...] se resume en el término, pretendidamente neutral, de reestructuración, el cual formalmente se presenta como una iniciativa para: reducir costos de producción [y] expandir el potencial productivo del sistema via innovación tecnológica",²²⁶ pero que en realidad no es otra cosa sino un nuevo intento por parte del capitalismo mundial para renovar las condiciones de reproducción del capital, induciendo, como lo señala Fernando Carmona, particularmente a los países subdesarrollados, como el caso de México, a:

postrarse ante la pretendida racionalidad del mercado-Dios interno y la reinserción subordinada en el internacional, orientar el desarrollo 'hacia afuera' como en los buenos viejos tiempos del liberalismo porfirista, y ceder cada vez más la soberanía e independencia de la nación, todo para que principalmente los monopolistas nacionales y extranjeros en los que ahora descansa mucho más el proceso de acumulación, reconstruyan y eleven sus tasas de ganancia, ensanchen sus campos de acción, reciban cuantiosísimos intereses, unos por la deuda externa y otros por la interna, y se repartan jugosos dividendos en una fase de crisis en la cual se benefician escandalosamente.²²⁷

El citado modelo de desarrollo, que en la actualidad es característico de casi todos los países a nivel mundial, responde al nombre de "GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA"; mismo que Antonio Loyola y Macario Schettino definen como aquel "fenómeno que está compuesto por dos elementos fundamentales: el mercado global y la producción global, lo cual representa atractivas ventajas para las industrias de diferentes países que buscarán aprovecharlas a fin de mejorar sus niveles de competitividad, y para lo cual deben a su vez desarrollar bases de competencia más sólidas que impulsen un proceso de cambio y modernización a efecto de integrarse y mantenerse en la dinámica actual de la economía global".²²⁸

²²² Palacios, José *Op. Cit.* p. 103

²²³ Bernal Sahagún, Víctor. "Estado y Capital Transnacional", en Alonso, Aziz y Tamayo. *Op. Cit.* p. 177

²²⁴ *Ibid.* p. 177

²²⁵ Palacios, José. *Op. Cit.* p. 103

²²⁶ *Ibid.* p.p. 102-103

²²⁷ Carmona, Fernando. "Un Estado aún más clasista", en Alonso, Aziz y Tamayo. *Op. Cit.* p. 152

²²⁸ Loyola A., José y Schettino Y., Macario. *Estrategia empresarial en una economía global*, Grupo Editorial Iberoamericano, México, 1994, p. 8

Por lo anterior, afirman los citados autores, es que "el concepto de globalización implica considerar al mundo como el mercado, fuente de insumos y espacio de acción, tanto para la producción como para la adquisición y comercialización de productos".²²⁹

Bajo este contexto es que cobran vigencia tres conceptos relacionados particularmente con la eficiencia administrativa: calidad²³⁰, productividad²³¹ y competitividad. Conceptos estos de corte fundamentalmente economista e identificados expresamente, de manera tradicional, con el quehacer de las empresas privadas, es decir, con el capitalismo nombrado por Gabriel Campuzano como "capitalismo salvaje",²³² que lejos está de aquel capitalismo mediatizado por la participación directa del Estado en la economía, característico de los años de la postguerra.

En este sentido, es que en la actualidad el objetivo principal de las empresas es el de la competitividad ante una economía abierta y sustentada en el comercio exterior, en el que las reglas del juego se han modificado radicalmente, pues si en el pasado las posibilidades de intercambio comercial de un país derivaban de su ubicación frente al mundo en base a su capacidad de explotación de sus recursos naturales, es decir en aquello que los ya citados autores nombran como ventajas comparativas,²³³ en la actualidad éstas han dejado de ser determinantes.

Esto último, porque dichas ventajas comparativas han sido sustituidas por lo que los mismos Loyola y Schettino nombran como ventajas competitivas,²³⁴ y que consisten en la capacidad de los países para impulsar, en base a su desarrollo tecnológico, toda una serie de cambios en los sistemas de producción y de dotación de infraestructura que permitan que su industria pueda hacer frente al nuevo entorno global más competitivo, esto particularmente a través de los nuevos sistemas automatizados de los procesos industriales, en sustitución de la mano de obra intensiva, y de sustitución de productos primarios, como materia prima, por materiales sintéticos.²³⁵

²²⁹ *Ibid.* p. 4

²³⁰ "La calidad se logra mejorando el proceso. Cuando se mejora el proceso, se incrementa la uniformidad del producto, se reducen los trabajos y errores, se minimiza el desperdicio de mano de obra, máquina-tiempo y materiales, y entonces se incrementa la producción haciendo menos esfuerzo, es decir, con menos trabajo." Aburto Jiménez, Manuel. *Administración por calidad*, Compañía Editorial Continental, México, 1994, p. 21

²³¹ "La productividad sólo se da cuando hay calidad; porque entonces ya no se hacen las cosas dos o más veces, tampoco hay desperdicios, ni se reciben reclamaciones de clientes, etcétera". *Ibid.* p. 10

²³² Campuzano, Gabriel. *Op. Cit.* p. 89

²³³ "Están relacionadas con las ventajas de una localización específica, es decir, son los factores que hacen a un país en general presentar determinados atractivos para las actividades productivas" Loyola y Schettino. *Op. Cit.* p. 189

²³⁴ "Las ventajas competitivas se refieren a las ventajas particulares de la empresa que influyen en la decisión de sobre cuáles actividades y tecnologías, a lo largo de la cadena del valor, se deben concentrar recursos e inversiones en relación con otras empresas en la industria a nivel mundial [...] Entre algunas de las principales variables que se han analizado como determinantes de las ventajas competitivas [...] se encuentran: posesión de ventajas diferenciales en tecnología, precio o producto; proximidad al mercado; determinantes del tamaño como volumen de ventas, empleados e inversión de capital". *Ibid.* p. 194

²³⁵ *Ibid.* p. 3

Lo anterior, a traído consigo el incremento de las desigualdades en el intercambio comercial entre los países desarrollados y los llamados países dependientes, ya que como señala Enrique González:

En un mundo cada vez más internacionalizado el deterioro de la posición comercial está vinculado al retraso tecnológico de cada país. Según N. Lechner 'el nuevo intercambio desigual en la economía mundial no se realiza entre bienes primarios y productos industrializados sino entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos'. Esta tendencia tiende a marginar a las economías latinoamericanas en la medida en que no pueden importar alta tecnología porque no exportan suficientes productos industrializados y no pueden exportar productos industrializados porque su base industrial es obsoleta, debido a la falta de las indispensables importaciones de alta tecnología. De esta forma la brecha tecnológica dificulta un aumento de la productividad y en consecuencia de la competitividad.²³⁶

Bajo estas exigencias de globalización de la economía, y, por ende, de mayor competitividad de la planta productiva de los países inmersos en este proceso, es que el Estado también enfrenta nuevos retos que le obligan a responder a los actuales requerimientos de la acumulación mundial de la economía, particularmente en lo que se refiere a su papel en el terreno económico; de forma tal que "en el capitalismo moderno la función primordial del Estado, mas allá de preservar el orden público, es la de renovar las condiciones para la acumulación de capital en un proceso de reestructuración de la economía mundial y de los segmentos nacionales que la integran".²³⁷

Lo anterior, le ha representado al Estado mexicano cambios substanciales en su política económica, considerando que hasta los inicios de la década de los ochenta éste había sido un promotor directo del desarrollo industrial, subsidiando y protegiendo a la iniciativa privada;²³⁸ misma que al no tener que enfrentar competencia extranjera alguna, no realizaba mayor esfuerzo para colocar su producción, por lo que "al operar con un mercado cautivo, carecía de aliciente para preocuparse por mejorar la calidad de sus productos o aumentar la productividad que le permitiera abaratar costos y ofrecer un producto con mayores ventajas competitivas".²³⁹

Sin embargo, en la actualidad, el proceso de globalización económica le exige al Estado una función más limitada, es decir, la de actuar básicamente como regulador de la vida económica, como "una instancia promotora, articuladora, mas que protagonista del quehacer económico";²⁴⁰ de forma tal que al Estado le corresponden actualmente nuevas responsabilidades que, en palabras de Jorge Slnomón, son: "dotar a los agentes económicos

²³⁶ González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 57

²³⁷ Palacios L., Juan José. *Op. Cit.* p. 103

²³⁸ "Los subsidios vía precios nbarcan desde las materias primas generadas por las EP [empresas públicas], hasta el crédito y los transportes" Marín Espinosa. *Op. Cit.* p. 224

²³⁹ Loyola Antonio y Schettino Macario. *Op. Cit.* p. 156

²⁴⁰ Azar García, Jorge. "La integración y sus desafíos", en *El papel de la Administración Pública en los procesos de integración*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1993, p. 5

productivos nacionales, en lo concreto, de condiciones reales que posibiliten con eficacia sus acciones y que se traduzcan en mayor presencia y fortaleza de éstos en los mercados internacionales".²⁴¹

Sin duda alguna, lo anterior, en el caso de México, como lo indica Teresa Gutiérrez: "no es signo de debilitamiento [del Estado], sino un proceso de reestructuración interna del Estado-partido dominante que decide reubicarse económicamente frente a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y por su propio proyecto neoliberal",²⁴² modificando así su propio modelo de sustitución de importaciones por otro modelo que bien podría llamarse "de promoción a las exportaciones",²⁴³ modelo que, se pretende, le permita darle a su papel intervencionista una nueva modalidad que, lejos de representarle un retiro total de la economía, le permita reforzar su función económica bajo distintas condiciones y estrategias, responsabilizando e involucrando, ahora, también a los empresarios en el rumbo del país para hacer frente al mercado internacional.²⁴⁴

Lo antes dicho, da cuenta de que el actual proyecto neoliberal no es una aplicación íntegra del llamado modelo ortodoxo que asigna al Estado la función exclusiva de vigilancia y mantenimiento del orden público, sino por el contrario, ante las imperfecciones ya mostradas en épocas pasadas por el mercado, particularmente con la crisis de 1929, se pretende ahora generar un equilibrio de éste mediante la participación necesaria del Estado; si bien no en términos radicales como lo plantea la llamada corriente heterodoxa, cuyo principal representante es Keynes, sino más bien, propiciando un equilibrio entre ambos modelos,²⁴⁵ tal y como lo señala Julio Rodríguez:

Es preciso crear una cultura económica abierta, entre empresas y sindicatos, pero también es preciso introducir correcciones a la acción del mercado a efectos de seguir aspirando a una sociedad más equilibrada socialmente. Sigue siendo válida la idea de los socialdemócratas alemanes emanada de Bad Godesberg: 'todo el mercado posible, todo el Estado necesario'.²⁴⁶

²⁴¹ *Ibid.*, p. 5

²⁴² Gutiérrez, Haces. *Op. Cit.*, p. 82

²⁴³ "Se ha dado en identificar a esas experiencias como ejemplos acabados de la vía neoliberal al desarrollo, en tanto se apoyan en medidas congruentes con esa doctrina tales como la restricción del papel del Estado, la apertura de la economía al capital extranjero, el impulso a las exportaciones, y la apuesta al libre comercio y la cooperación industrial" Palacios, José. *Op. Cit.*, p. 113

²⁴⁴ "Los cambios fundamentales que sufrió la política industrial son: pasa de ser una política de índole más bien compulsiva, esto es, obligatoria en muchos aspectos para orientar la actividad económica hacia ciertos objetivos, a una de tipo más bien indicativo, o sea, que mediante ciertos instrumentos pretende que los diversos sectores de motu proprio, impulsados por las señales del mercado, elijan su propio rumbo." Loyola, Antonio y Schettino, Macario. *Op. Cit.*, p. 157

²⁴⁵ Al respecto Loyola y Schettino nos señalan que: "podríamos pensar que una adecuada combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas serían la mejor opción [...] Las políticas ortodoxas son fundamentales para que las heterodoxas funcionen. Si en México no se hubiera mantenido la disciplina fiscal y monetaria durante 1988, el PSE (Pacto de Solidaridad Económica) hubiera fracasado a pesar de concertaciones y controles de precios y salarios. *Ibid.*, p. 128

²⁴⁶ Rodríguez López, Julio. "El sindicalismo democrático ante el reto de la economía abierta" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Tomo III, Vol. 1, Junio de 1992, p. 141

En síntesis, podemos señalar que actualmente, en el caso específico de México, cobra validez la afirmación hecha por Teresa Gutiérrez, en el sentido de que "todos los elementos que conforman la política económica aperturista no podrían ser implementados sin la intervención del Estado: lo que ha cambiado prácticamente desde 1982 son las prioridades de este Estado, mas no su gestión y participación en el proceso de cambio que hoy llaman 'modernización'".²⁴⁷

Es precisamente dicha modernización del sector público, junto con su redimensionamiento y la elevación de la eficiencia y eficacia de la administración pública, la estrategia que impulsa el Estado mexicano para responder a las condiciones actuales de la economía mundial, enmarcando dicha estrategia en lo que el propio Estado, a través del gobierno, ha dado por llamar reforma del Estado.²⁴⁸

Particularmente, en lo que respecta a la empresa pública, una vez redimensionada, se ha considerado que es su modernización la respuesta más viable para enfrentar los problemas de baja productividad y escasa competitividad que afectan actualmente al sector industrial, de forma tal que "la empresa pública como uno de los brazos de la realización de las funciones estatales, ha cobrado una importancia creciente en la actuación del Estado en la economía capitalista, ya que su reducción cuantitativa en muchos países han servido para fortalecer la gestión estatal en el proceso de acumulación, y en México ha sido una de las alternativas para que el Estado adecue el modelo económico a los cambios en el capitalismo mundial".²⁴⁹

Dichos cambios de la economía mundial conllevan, de una u otra manera, a la exigencia de una mayor competitividad de las empresas ante los retos que representa el fenómeno de la globalización económica, reforzándose así el papel del mercado como instancia de intercambio bajo el principio del libre comercio entre naciones, es decir, bajo la premisa básica del liberalismo: "Dejar hacer, dejar pasar", dicho en otras palabras: sin el proteccionismo subsidiador del Estado y sin barreras arancelarias al comercio exterior.

Lo anterior, le ha representado al Estado la aplicación de cambios radicales en su política económica, particularmente en lo referente al papel de su empresa pública y de su trato para con los inversionistas privados, toda vez que si en el pasado su función básica fué la de protección a la planta productiva y, en consecuencia, los parámetros de evaluación de su actuación se daban en términos de eficacia, mas que de eficiencia,²⁵⁰ en la actualidad se pretende que, el Estado, "tome a su cargo la promoción deliberada de la competitividad nacional, es decir, la planeación e implementación de un conjunto de políticas tendientes a la creación de ventajas comparativas [...] Así, la promoción de la competitividad debe ser un

²⁴⁷ Gutiérrez Haces. *Op. Cit.* p. 82

²⁴⁸ "El gobierno mexicano entró a fondo en este enfoque, donde no es la privatización la manera de racionalizar la participación del Estado, sino a través de una estrategia de cambio estructural en sus dos vertientes: la de desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias y la reestructuración industrial o modernización". Villareal, René. *Op. Cit.* p. 105

²⁴⁹ Marín Espinosa. *Op. Cit.* p. 193

²⁵⁰ *Supra.* Subcapítulo. 1.3

punto fundamental de la política pública, entendiéndola en su sentido mas amplio, como la habilidad de una nación para participar efectivamente en los mercados internacionales".²⁵¹

Al respecto de dicha competitividad, Julio Rodríguez nos señala que ésta será "la resultante de la adopción de políticas de oferta de carácter macroeconómico (inversiones públicas en infraestructura, política territorial, mejora de la calidad de la mano de obra a través de la formación profesional, moderación del aumento de la demanda interna) y también de carácter microeconómico, como son un uso coherente de todos los apoyos económicos a las empresas en términos de logros de objetivos de refuerzo y diversificación de la oferta productiva interna".²⁵²

Por lo anterior, es que en la actualidad se le asigna a la empresa pública un carácter meramente instrumental, ante el cual el parámetro para evaluar su actuación dependerá, de manera casi exclusiva, del grado de competitividad que alcancen las empresas privadas nacionales en el mercado internacional,²⁵³ concibiéndose así, en palabras de René Villarreal: "a la empresa pública como un factor que puede ayudar a la superación de la crisis económica a condición de que sean redefinidas sus funciones y de que impulse como fuerza motora algunos campos específicos del aparato productivo y del proyecto nacional".²⁵⁴

En este sentido, es que los objetivos actuales de la política económica del Estado mexicano se circunscriben en torno a la necesidad de "generar un mayor espacio a la actividad exportadora, liberalizar el comercio, responder en mayor medida a la inversión extranjera y a los objetivos de integración a la economía norteamericana y del Pacífico e impulsar las medidas de austeridad y reestructuración del sector productivo".²⁵⁵

Con esto último, se pone de manifiesto, nuevamente, la respuesta del Estado mexicano ante las exigencias de reproducción del capital internacional, efectuando una transferencia directa del capital productivo, no sólo a la iniciativa privada nacional, sino también extranjera, adecuándose así a los requerimientos de modernización y reestructuración económica, producto de la nueva división internacional del trabajo, mediante la cual el capitalismo pretende reactivar la demanda que, desde los inicios de la década de los setentas, ha sido inferior a la oferta misma; que se ha visto incrementada como resultado de los cada vez más espectaculares avances tecnológicos.

²⁵¹ Loyola y Schettino. *Op. Cit.* p. 247

²⁵² Rodríguez López. *Op. Cit.* p. 142

²⁵³ Al respecto, Teresa Gutiérrez nos señala que "la planta productiva [en México] ha sufrido un importante revés, en cuanto ha tenido que enfrentar la competencia exterior sin ningún proceso de adaptación; existe un número importante de industrias que acrecentadamente utilizan gran número de insumos importados en el proceso productivo a fin de abaratar los costos. De esta manera se observa un fenómeno de importancia, en cuanto la industria nacional adopta prácticas hasta ahora propias de las industrias maquiladoras a fin de sobrevivir." Gutiérrez Haces. *Op. Cit.* p. 86

²⁵⁴ Villarreal, René. *Op. Cit.* p. 151

²⁵⁵ Marúm Espinosa. *Op. Cit.* p. 236

3.2. RETOS Y PERSPECTIVA DE LA EMPRESA PUBLICA

Reformar al Estado no significa en modo alguno su extinción ni su transformación radical en términos históricos ni prácticos. sino que, contrariamente, y en el caso específico de México, ha representado un proceso de readecuación de sus estrategias de participación económica y de control político²⁵⁶ sobre la sociedad civil para estar acorde con las nuevas exigencias del capitalismo a nivel mundial, así como para la implementación de diversas medidas de atención a la crisis estructural que enfrenta el país desde la década de los setentas, mayormente agudizada en la década de los ochentas.

Es en este sentido que el mismo concepto de reforma del Estado ha sido cuestionado por diversos tratadistas; tal es el caso de José Chanes Nieto cuando nos señala:

Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales, modificar sus elementos constitutivos. Seguramente con esta expresión sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos, [...] Consecuentemente, cuando se habla de la reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno.²⁵⁷

En consecuencia, resultaría arriesgado afirmar que el proyecto actual del capitalismo responde a la implantación idéntica de una economía de mercado tal y como se presentó en los albores del primer desarrollo capitalista, máxime cuando la propia historia demostró las contradicciones del mismo, particularmente con la crisis de 1929, sino más bien cabría hablar de un programa de reestructuración del mercado, en donde "De acuerdo con este programa una meta estratégica de las economías latinoamericanas sería favorecer el mercado por tratarse del mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos. El mercado [es], de acuerdo a esas recomendaciones, el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica".²⁵⁸

Lo anterior, resulta mayormente cierto si consideramos "que nada obliga a pensar que los hechos históricos se repitan, [por lo que] no está claro que sea recomendable admitir sin más el retorno a condiciones y situaciones de acumulación caracterizadas sobre todo por una plena libertad depredatoria del capital sobre el trabajo".²⁵⁹

²⁵⁶ *Infra*, Subcapítulo 3.3

²⁵⁷ Chanes Nieto, José. "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México", en Rodríguez Araujo, Octavio (Coord.) *Reflexiones al futuro*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. p. 84 y 91

²⁵⁸ Aynla Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos" en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 1995, p. 251

²⁵⁹ García Cotarelo, Ramón. "Neoliberalismo: razones y sinrazones" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Op. Cit. p. 122

Bajo estas condiciones es que el concepto de **economía mixta** ha venido cobrando mayor relevancia, al presentarse como "un nuevo esquema de intervención estatal que corrija las efectivas deficiencias y errores del pasado",²⁶⁰ esto como resultado de que:

Aun las visiones conservadoras han comenzado a reconocer que el mercado por si solo no es capaz de generar milagros. Por ejemplo *The Economist* ha resumido las que a su juicio son las lecciones mas importantes de la experiencia del sudeste asiático:

"I) los mercados no tienen por que ser completamente libres; II) es necesario mejorar la distribución del ingreso por medios fiscales pero también aumentando los salarios reales, III) la mejor fuente de ventajas comparativas dinámicas son la inversión en educación y contar con trabajadores bien educados, IV) la prioridad de la inversión del Estado se debe orientar no solo a las políticas sociales distributivas, sino también a las que permiten incrementar la productividad, producción y competitividad y V) el crecimiento rápido es imposible sin un desempeño de los mercados y la propiedad privada" (*The Economist*, noviembre 16-22, 1991.)²⁶¹

En el caso específico de México, la reforma del Estado responde a estos considerandos, tanto al nivel de su discurso ideológico como al de las acciones emprendidas en este contexto. En referencia al primer nivel, cabe resaltar las palabras emitidas por el entonces presidente de la república, Lic. Carlos Salinas de Gortari:

El Estado [...] jamás aceptará ser un Estado ausente, incapaz de enfrentar los excesos del mercado, irresponsable ante los rezagos y las necesidades sociales. Es un Estado que hace uso de la ley para lograr una realidad mas justa.²⁶²

Es precisamente en relación al marco legal de la actividad del Estado en el que se reafirma la naturaleza mixta de la economía en México, pues si bien es cierto que el artículo 28 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, éstas mas bien han sido encaminadas a redefinir su ámbito de competencia, pero nunca a excluir la presencia del Estado como rector de la economía.

Es en este sentido que la función rectora del Estado no ha cambiado, sino que mas bien se han modificado los medios y la naturaleza de los instrumentos empleados para ejecutarla; tal es el caso de su sector paraestatal, sobre el cual han recaído las principales criticas y cuestionamientos,²⁶³ así como las principales acciones del Estado dentro de su reforma, particularmente en lo que se refiere a su redimensionamiento, sin que éste, hasta la fecha, le haya representado su extinción como instrumento de política económica.

²⁶⁰ Ayala Espino. *Op. Cit.* p. 255

²⁶¹ *The Economist*. Citado por *Ibid.* p. 263

²⁶² Salinas de Gortari, Carlos. "El liberalismo social, nuestro camino", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. *Op. Cit.* p.p. 21-22

²⁶³ "Habría que admitir que el desempeño de la empresa pública en México ha sido precario, en virtud no solo del trato dado al organismo público descentralizado, sino también debido a prácticas administrativas anacrónicas plngadas de actitudes burocráticas" García Páez, Benjamín. "Hacia un nuevo modelo de empresa pública" en *Revista de Administración Pública*. *Op. Cit.* p. 283.

Por lo anterior, es que un análisis objetivo del impacto real del proceso de desincorporación de la empresa pública nos arrojaría que éste ha resultado más espectacular que sustantivo, al dirigirse básicamente a modificar aspectos más de carácter cuantitativo que cualitativo, tal y como nos lo muestra Eduardo Guerrero Gutiérrez, al señalar que:

La desincorporación no ha reducido considerablemente el poder económico del Estado. Las 765 empresas formalmente desincorporadas en 1988 (muchas de las cuales no habían sido liquidadas hasta 1989) representaban apenas cerca del 3 por ciento de la producción de las empresas en 1983.

En términos generales, la desincorporación ha reducido marginalmente la empresa estatal pero ha incrementado la fuerza global del Estado y la eficacia de su intervención económica. La liquidación de cientos de pequeñas empresas se basó en consideraciones fundamentalmente administrativas: redujo los costos de supervisión y control.²⁶⁴

Otro aspecto importante de resaltar en este proceso de desincorporación, se refiere a la naturaleza del mismo, ya que, al asumir éste principalmente la figura de liquidación y extinción,²⁶⁵ resulta evidente la poca importancia de la mayoría de las empresas desincorporadas en el contexto global de la economía, de forma tal que si su desaparición no le afectó mayormente, su existencia tampoco le representaba beneficio alguno, quedando así al descubierto la función y manejo político de estas empresas.

La pretensión del Estado mexicano de mantener y reforzar su función rectora de la economía, así como a la empresa pública, en tanto instrumento de política económica, se manifiesta también en el marco de la planeación nacional, al considerar, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que un requisito indispensable para alcanzar la modernización económica del país es el "fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo. Para que sea financieramente sólida y para que preste servicios y venda productos de buena calidad, a buen precio".²⁶⁶

En este mismo sentido el entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, señaló, en la presentación de dicho plan, que:

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la planeación del desarrollo. Para

²⁶⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo. "Empresa pública y privatización en México" en Garza, María del Carmen. *Teoría y práctica de la administración pública en México*. INAP, México, 1992. p.p. 202 y 205

²⁶⁵ "del total de procesos autorizados, sólo el 30 por ciento es decir 237, son procesos de venta; el resto son, en realidad, reajustes, en el caso de las liquidaciones y extinciones que representan el 55 por ciento" Tamayo, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales" en *Memoria del Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*. *Op. Cit.* p. 87

²⁶⁶ Lombardo, Horacio y Orozco J. Jesús. "Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México" en Kaplan, Marcos [Coord.] *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM, México, 1994, p. 316

atender a sus funciones la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.²⁶⁷

Entre las diversas acciones realizadas por el Estado mexicano, tendientes a redefinir el papel de la empresa pública y a modificar su desempeño como instrumento de política económica, resalta la formulación del Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1990, mediante el cual se "busca impulsar y fortalecer al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan los objetivos para los que fueron creadas, lo cual redundará en la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen".²⁶⁸

Al respecto del contenido de dicho programa, cabe señalar que en este se establecen los siguientes objetivos:

Redimensionar la estructura y funcionamiento del sector paraestatal; consolidar a los órganos de gobierno de cada entidad; promover la autonomía de gestión de las entidades; lograr que las entidades cumplan con los objetivos para los que fueron creadas, y establecer la concertación como principio básico de las relaciones que sostengan las entidades.²⁶⁹

Si bien es cierto que en términos de contenido de este programa, el Estado poco aporta en relación a programas similares implantados en el pasado, también resulta cierto que ante las nuevas condiciones y exigencias presentadas al Estado mexicano por la reformulación del papel del mercado internacional como mecanismo regulador de la economía, dicho programa adquiere otro sentido, pues más allá del "pretender ser", en términos de discurso ideológico, este programa representa un "deber ser" frente al proceso de globalización de la economía que no sólo le requiere, sino que le exige, la existencia de una economía que se integre de manera competitiva a los mercados mundiales, a fin de que "al aumentar considerablemente la producción y la productividad del trabajo, resuelva en gran medida la tradicional amenaza marxista del descenso de la tasa de ganancia",²⁷⁰ y coadyuve a lograr una mayor rentabilidad y reproducción del capital a nivel mundial.

Por lo anterior, es que el pronunciamiento del Estado mexicano sobre la existencia de nuevas políticas que buscan la eficiencia económica, la competitividad, el equilibrio, la calidad y la rentabilidad de la empresa pública, son mucho más que un mero discurso, son una exigencia y un reto ante "la encrucijada a la que la empresa pública arribó: reestructurarse para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional y de la economía nacional, o no hacer nada, perder su grado de participación en el mercado ante rivales que ya se preparan para competir en el mercado del próximo siglo y, eventualmente,

²⁶⁷ Salinas de Gortari, Carlos. citado por *Ibid.* p. 316

²⁶⁸ *Ibid.* p. 318

²⁶⁹ *Ibid.* p. 319

²⁷⁰ García Cotarelo. *Op. Cit.* p. 122

llegar a un punto tal en la reprivatización que se vuelva inevitable ante las ineficiencias microeconómicas y dispersión de objetivos de la empresa".²⁷¹

Siendo este el panorama actual de la empresa pública en México, es que al Estado se le presenta la necesidad de llevar a la práctica lo que hasta ahora ha sido letra muerta en diversos preceptos normativos de la empresa pública, particularmente en lo que se refiere a situaciones de índole administrativa; "En otras palabras, la empresa pública debe definir una misión realista, precisar objetivos y planear estratégicamente; asignar responsabilidades por metas, con una planeación y un presupuesto vinculados al cumplimiento de sus obligaciones y objetivos, establecer mecanismos de evaluación por línea de negocios y directivos, incentivos por desempeño y con informes de resultados no sólo para estados financieros, sino también para la toma de decisiones estratégicas y de administración".²⁷²

Es en este sentido que si el Estado mexicano pretende realmente reformular el papel de la empresa pública y eficientar su actividad como instrumento de política económica, es que ahora sí deberá otorgarle a éstas un margen real de autonomía de gestión que les garantice el cumplimiento de los propósitos para los cuales fueron creadas, toda vez que como nos señala Jorge Tamayo:

La mayor autonomía de gestión posibilita el desarrollo de la planeación estratégica y operativa desde la propia empresa, con lo que se supera el horizonte de corto plazo con que frecuentemente operan muchas de ellas. Al ampliar el horizonte de planeación-programación-presupuestación, se promueve una mejor utilización de los recursos. Complementariamente, una mayor autonomía de gestión supone el desarrollo de un sistema de evaluación que ponga el énfasis sobre los resultados, para lo cual hay que profundizar en la utilización de indicadores de gestión.²⁷³

Asimismo, resulta indispensable que el Estado modifique las estrategias de participación de la empresa pública en el ámbito económico y social, aplicando en la práctica aquella distinción que ya existe en el propio Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en el cual se establece que:

La diferencia entre entidades de servicio institucional y empresas públicas atiende a la finalidad y los resultados de cada una de ellas. Las entidades de servicio institucional son aquellas que cumplen con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, así como de regulación del mercado, distribución del ingreso y de desarrollo social o regional [...]; en cambio, en las empresas públicas, en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos.²⁷⁴

²⁷¹ García Páez, *Op. Cit.* p. 283

²⁷² *Ibid.* p. 289

²⁷³ Tamayo, Jorge, *Op. Cit.* p. 88

²⁷⁴ Lombardo, Horacio y Orozco, J. Jesús, *Op. Cit.* p. 320

Con lo anterior, bien podría evitarse la confusión de funciones y objetivos, que fuera característica de la empresa pública durante los años precedentes, estándose con esto en condiciones de exigir a cada una de ellas el cumplimiento estricto de los objetivos para los cuales fueron creadas, y estableciendo así los mecanismos de evaluación y control necesarios para cada una de éstas, según su propia naturaleza; es decir, en el caso de las entidades de servicios institucional, serán "medibles en su desempeño, por su capacidad de atención a las demandas sociales; en cambio, las empresas públicas[...], se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera, esto es, se ajustarán a pautas de costo/beneficio económico, con base en el estudio y análisis del mercado en que actúen".²⁷⁵

Al respecto, es que ya en el programa de referencia "se señalan como indicadores para evaluar las entidades de servicio institucional y las empresa públicas a la eficacia, la eficiencia y la productividad, [reiterándose] que la rentabilidad financiera sería un indicador importante en la empresa pública y no necesariamente en las entidades de servicio institucional".²⁷⁶

Siendo la competitividad uno de los principales retos que enfrenta actualmente la empresa pública, es que resulta necesario que el Estado mexicano experimente nuevas estrategias para su participación en la economía; siendo, quizás, una de éstas la que nos propone Ramón García Cotarelo, cuando nos señala que:

Probablemente, lo que el Estado debe hacer sea renunciar al monopolio de los servicios públicos y capitalizar éstos mejor, de forma que su participación en un régimen de libre competencia del mercado les obligue a mejorar.²⁷⁷

En consecuencia con lo anterior, también José Luis Ayala Espino nos dice:

Ante la imposibilidad de privatización de algunas empresas nacionalizadas debido a factores políticos, culturales y económicos, es viable la aplicación de diversas medidas a fin de incrementar su eficiencia y productividad, tales como la privatización parcial de operaciones, la venta de acciones al público mientras que el Estado se reserva el control mayoritario o la confiscación de derechos ociosos en favor de particulares.²⁷⁸

Lo anterior, bien podría lograrse mediante la "sujeción de las empresas públicas a conceptos de economía de mercado y propiedad privada, de manera explícita, deliberada y abierta, [siguiendo así] un plan experimental y un proceso gradual para introducir una mayor desregulación y competencia para mejorar su eficiencia, apoyándose en los márgenes y fortalezas productivas que detentan",²⁷⁹ con lo cual estaría el Estado en camino de responder, bajo estos criterios, a la exigencia de los grandes grupos financieros y del capitalismo internacional, es decir: integrarse, en términos de competitividad y calidad, al

²⁷⁵ *Ibid.* p. 320

²⁷⁶ *Ibid.* p.p. 320-221

²⁷⁷ García Cotarelo. *Op. Cit.* p. 120

²⁷⁸ García Páez. *Op. Cit.* p. 287

²⁷⁹ *Ibid.* p. 287

nuevo esquema de globalización económica y aportando su dosis de participación para la pretendida superación de la crisis económica, mediante la obtención de mayores márgenes de rentabilidad y reproducción del capitalismo a nivel mundial, sin que con esto quede muy claro cual será el impacto de este modelo en los planos político y social de país.

3.2. RAZONES, ALCANCES Y CONSECUENCIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

La situación de crisis en México no es un fenómeno reciente, sino que, como ya ha sido señalado,²⁸⁰ se remonta hasta los inicios de la década de los setentas, al presentarse como consecuencia del agotamiento de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y por estar inmerso en una situación de crisis a nivel mundial.

Si bien, dicha crisis es de carácter estructural, sus primeros y principales rasgos fueron de naturaleza económica, derivando éstos, en consecuencia, en rasgos de naturaleza política y social, no obstante que, en el caso de México, estos últimos alcanzaron su punto más álgido durante la década de los ochentas.

Dos factores, entre otros, desempeñaron un papel condicionante en la profundización de la crisis política y social en México: el retraimiento de la actividad del Estado en la economía y el desgaste de un modelo de relación Estado-sociedad sustentado en formas tradicionales de relación corporativa.

Cabe señalar que, entre ambos factores existió una relación directa, ya que como resultado de su participación en la economía, le fue dado al Estado el otorgar una serie de beneficios a los grupos corporativizados,²⁸¹ y a su vez, la manipulación y control de éstos le permitieron la aplicación de toda una gama de medidas de política económica,²⁸² al contar, para ello, con el consenso y legitimidad necesarios, no obstante lo lesivo de éstas para el conglomerado social.

Por lo anterior, es que el Estado mexicano, al restringir su participación en la economía, no sólo vio mermada su fuente de apoyo, al lesionar los intereses de los sectores corporativizados, sino que también agudizó, al aplicar diversas medidas económicas, la ya de

²⁸⁰ *Supra*. Subcapítulo 2.1

²⁸¹ "Durante las décadas en que México fomentó la industrialización basada en la sustitución de importaciones, surgió una amplia 'coalición distributiva' de intereses en torno a ese consagrado modelo de desarrollo. Entre sus miembros se encontraba la burocracia estatal y sus beneficiarios: el sector privado de gran escala protegido del mercado internacional, la clase obrera organizada y la intelligentsia. Esta coalición distributiva floreció a la sombra de los negocios del Estado, el crédito público y los subsidios a la producción, la protección arancelaria, los incentivos fiscales, la política salarial, etc. Esta coalición también forjó una red institucional conocida como 'el pacto social' que se convirtió en la piedra de toque de la estabilidad del régimen", Dresser Dentise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 50

²⁸² *Supra*. Subcapítulo 1.3

por su paupérrima situación de los grupos mayoritarios de la sociedad, tal y como lo señala José Luis Piñeyro:

El sexenio de Miguel de la Madrid, antecedente del Estado solidario, fue especialmente severo en la reducción del gasto social. Aunado a los estragos de su política económica (aumento del desempleo y subempleo, reducción de más del 50% de la capacidad adquisitiva del trabajador promedio, eliminación de cientos de pequeñas y medianas industrias y comercios, etc.) se reducen drásticamente los beneficios a los trabajadores vía salario indirecto: servicio y subsidios públicos a la salud, alimentación, vivienda lo cual se suma a la deuda social ya acumulada.²⁸³

Al respecto de sus tradicionales fuentes de apoyo, cabe señalar que "El deterioro de las condiciones laborales y el crecimiento del sector informal, debilitó al movimiento obrero organizado. La crítica situación del campo mermó la efectividad de las organizaciones campesinas. La explosión de la economía informal y de las movilizaciones urbano-populares auto-organizadas colocó a numerosos grupos al margen de la tutela del P.R.I. Todo ello contribuyó a la crisis de representatividad de los viejos aparatos de control corporativo del P.R.I."²⁸⁴

En relación al conglomerado social, la magnitud de las consecuencias de estas medidas de política económica fue tal que en los inicios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, éste tuvo que reconocer la existencia de 44 millones de mexicanos pobres, de los cuales 17 corresponden a situaciones de pobreza extrema.²⁸⁵

Bajo estas condiciones, y por ellas mismas, fue que, después de casi seis décadas de relativa estabilidad, el Estado mexicano debió de enfrentar la primer crisis de legitimidad, casi generalizada, de su historia postrevolucionaria, así como el riesgo de una situación de ingobernabilidad ante "una peligrosa, pesada y explosiva herencia social y política"²⁸⁶ producto de las diversas medidas adoptadas por el gobierno de Miguel de la Madrid.²⁸⁷

Fue precisamente el gobierno entrante, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, quien tuvo que hacer frente a esta situación de crisis de legitimidad, toda vez que sus propios orígenes y acceso al poder fueron cuestionados como ilegítimos por una oposición organizada en torno al llamado Frente Democrático Nacional, bajo el liderazgo de un prominente político emanado de las filas del propio Partido Revolucionario Institucional: Cuauhtémoc Cárdenas.

²⁸³ Piñeyro, José Luis. "El Pronasol: ¿nueva hegemonía política?" en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 58

²⁸⁴ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 50

²⁸⁵ Piñeyro, José Luis. *Op. Cit.* p. 58

²⁸⁶ *Ibid.* p. 58

²⁸⁷ "[...] el gobierno de Miguel de la Madrid se [vio] forzado a tomar una serie de medidas económicas drásticas para tratar de contrarrestar los efectos de la crisis, entre ellas fue la de cancelar programas sociales que se venían aplicando, así como liquidar y reducir un buen número de empresas paraestatales que operaban en base a grandes subsidios, que no resolvían problemas sociales los cuales se suponía debía atenuar. Echeverría M., Rodolfo. "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 37

Es en este sentido que cobra validez la afirmación hecha por José Luis Piñeyro, cuando señala que:

Resultaba urgente para el frente político ganar legitimidad para la institución presidencial, el partido de gobierno y el conjunto del sistema representativo; para la retaguardia social era necesario confrontar al 'creciente ejército urbano de pobres' no corporativizados, los cuales eran o podían ser apoyo para la oposición, focos potenciales de violencia o simplemente sectores incapaces de incorporarse productivamente al proyector de modernización económica.²⁸⁸

Más adelante, y en este orden de ideas, el mismo autor nos indica que:

La conciencia de tal hecho le [impuso] al gobierno de Salinas dos necesidades; por un lado la de paliar la pobreza extrema, ya que su magnitud la había transformado en un obstáculo para lograr un crecimiento económico autosostenido y en una amenaza latente a la convivencia ciudadana y a la paz social. [...] Por otro lado, ante la urgencia de construir un nuevo consenso social el gobierno se [planteó] la necesidad de transformar las actitudes tradicionales de cultura política nacional, buscando construir una legitimación 'moderna' que [sirviera] de sustento ideológico al proyecto global de modernización.²⁸⁹

Fue ante esta urgencia de consenso y legitimidad para su gobierno que, el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, concibió "un instrumento gubernamental de política social, encaminado a facilitar la gobernabilidad",²⁹⁰ nombrado por el mismo como **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**, y definido como "el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".²⁹¹

Si bien estas fueron las razones internas de existencia del citado programa, cabe señalar que en su instrumentación, al igual que en muchas otras acciones de gobierno, no estuvo ausente la presencia de condicionamientos externos, particularmente de organismos financieros internacionales, como lo fue el caso del Banco Mundial, quien recomendó "separar las políticas de incremento de la productividad de las de alivio a la pobreza; evitar todo tipo de confusión o distorsión en el manejo de los recursos públicos, dando limosna a la miseria y capital a las áreas 'rentables y productivas' [...], establecer una política de muelle para amortiguar los efectos más rudos y dramáticos (sobre todo en sus efectos políticos) de las fuertes o radicales medidas de ajuste estructural de esencias neoliberales".²⁹²

²⁸⁸ Piñeyro, José Luis. *Op. Cit.* p. 58

²⁸⁹ *Ibid.* p. 59

²⁹⁰ Martínez Nuéces, Arturo. "Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional, un caso", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 29

²⁹¹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 8

²⁹² Moguel, Julio. "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto, 1992, p.46

Cabe señalar que el PRONASOL no fue producto de una acción espontánea, sino que fue preconcebido por Salinas de Gortari aún antes de que fuera nombrado candidato a la Presidencia de la República, siendo en este sentido que "los antecedentes de PRONASOL se encuentran en la estructura organizativa que Carlos Salinas estableció en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Bajo su liderazgo se establecieron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con las normas para gobernar el flujo de recursos desde los Pinos".²⁹³

Por lo antes citado, es que no resulta extraño que fuera precisante un día después de haber tomado posesión oficial como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que Salinas de Gortari anunciara la puesta en marcha del citado programa, es decir, que "Aun antes de que PRONASOL fuera PRONASOL, Carlos Salinas había creado una estrategia para la consolidación de su equipo de apoyo y su poder (mediante el manejo de recursos) a lo largo del país".²⁹⁴

Sin duda alguna, la puesta en marcha de PRONASOL respondió a necesidades de tipo social y económico, pero fundamentalmente a exigencias coyunturales de naturaleza política y partidista; no obstante que esto último no sólo no fuera reconocido dentro del discurso oficial del gobierno, sino que, más aún, se le negaba categóricamente; tal fue el caso de la afirmación hecha por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, en el sentido de que:

De hecho, Solidaridad no trabaja con partidos, sino con ciudadanos, sin distinciones de ninguna índole, sin importar militancia y convicciones políticas de los miembros de los Comités de Solidaridad [...]. Solidaridad debe permanecer desligada de los partidos políticos, aunque no necesariamente de las organizaciones sociales, en lo que también son parte sustancial del valioso activo de tradiciones que constituyen la cultura participativa nacional.²⁹⁵

Fue bajo esta lógica que en el plano oficial e institucional se presentó a Solidaridad como un programa cuyos únicos objetivos eran:

1) Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares; 2) Promover el desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población y 3) Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. La estrategia de PRONASOL tiene como población-objetivo a la integrada por aquellos grupos poblacionales que no satisfacen los mínimos de bienestar; específicamente los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas.

²⁹³ Dressel, Denise. *Op. Cit.* p.p. 51 y 52

²⁹⁴ *Ibid.* p. 52

²⁹⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad *Op. Cit.* p. 139

[...] A nivel particular se postula el fomento a la creación de una cultura solidaria, no populista, estructurada alrededor de cuatro principios básicos: respeto a las iniciativas individuales y comunales, plena y efectiva participación; corresponsabilidad de los participantes, transparencia y honestidad en el uso de los recursos.²⁹⁶

Para tal efecto, se estableció, dentro del Plan nacional de Desarrollo, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; mismo en el que se contemplaron las siguientes líneas estratégicas que habrían de servir de sustento al programa:

- 1) Promover la creación de empleos, así como proteger y aumentar el poder adquisitivo y el bienestar de los trabajadores.
- 2) Atender las demandas prioritarias de bienestar social.
- 3) Procurar la protección del medio ambiente, y
- 4) Contribuir, decisivamente a la erradicación de la pobreza extrema.²⁹⁷

En el plano social, el PRONASOL surge como una crítica a la política social aplicada por el Estado mexicano en las décadas precedentes, toda vez que, en palabras del ya citado Consejo Consultivo, "El Estado social introdujo el gasto en bienestar como un mecanismo básico de su legitimidad, pero los nuevos intereses de la burocracia, de los intermediarios sociales y beneficiarios lo fueron transformando y debilitando dentro del propio cuerpo del Estado social".²⁹⁸

En consecuencia de lo anterior, es que el propio Consejo Consultivo estableció cuál es la pretensión de PRONASOL, a saber: "combatir la pobreza mediante la construcción de un 'piso social' que sirva de plataforma socioeconómica básica para el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, [combinando así] los renglones tradicionales de atención social (alimentación, vivienda, salud, educación) con los correspondientes al desarrollo de la infraestructura productiva y de servicios, los elementos novedosos de promoción de la organización social y productiva, así como la coparticipación y corresponsabilidad con diferentes ámbitos de gobierno".²⁹⁹

Por tal motivo fue que al PRONASOL se le dotó de cuantiosos recursos financieros³⁰⁰ que, según lo señalara el propio Salinas de Gortari en su Quinto Informe de Gobierno, hasta ese momento dieron lugar a los siguientes resultados:

En cuestiones de salud, durante los años que van de 1989 a 1992 se han invertido un total de 1103 millones de nuevos pesos y, entre otras cosas, se han construido 1106 unidades médicas rurales, así como 601 centros de salud.

²⁹⁶ Piñeyro, José Luis. *Op. Cit.*, p. 67

²⁹⁷ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Op. Cit.* p. 79

²⁹⁸ *Ibid.* p.p. 22 y 23

²⁹⁹ *Ibid.* p. 55

³⁰⁰ "El PRONASOL dispuso en 1989 de recursos presupuestales por un poco más de 1.6 millones de pesos y desde ese año el ritmo de su crecimiento ha sido muy notable; 3.2 billones en 1990, prácticamente un incremento del 100%; y casi 4.5 billones en 1991." Peniche, Antonio. "El PRONASOL: notas y reflexiones generales", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 21

La inversión total destinada al rubro educativo entre 1989 y 1992 ha sido de 820.2 millones de nuevos pesos, misma que ha hecho posible la rehabilitación y mantenimiento de 73930 planteles. Se ha podido apoyar, a través del Programa Niños en Solidaridad, a un total de 572.2 mil infantes con estímulos económicos, el reparto de 4.4 millones de despensas y 1.1 millones de consultas médicas.

Respecto a los logros de infraestructura urbana, durante el mismo periodo, a partir de una inversión de 2245.6 millones de nuevos pesos, se han construido 4504.7 metros cuadrados de banquetas; 1391000 metros de guarniciones, así como 26210.4 kilómetros cuadrados de pavimentación.

En materia de regulación de la tenencia de la tierra, entre 1989 y 1993 ha sido posible entregar un millón 822 746 escrituras, así como 155 710 títulos de propiedad entregados en el Distrito Federal que en conjunto equivalen a 93 por ciento de las necesidades de regulación calculadas en 1988.³⁰¹

Sin embargo, más allá de los datos oficiales antes señalados, también existen otros datos que denotan la situación adversa que en materia alimentaria enfrentó la mayoría de la población durante el mismo periodo:

Un estudio reciente, encargado por el Consejo Consultivo de PRONASOL al grupo API Consultores, da cuenta de una realidad que pareciera ser sorprendente para el solidarismo [...] los investigadores de API Consultores dicen que el comportamiento de la canasta alimentaria de las familias pobres del D.F., entre agosto de 1988 y agosto de 1990, revela que el volumen per capita de alimentos adquiridos se redujo en 1.91% [...] el frijol tiene una reducción del 43.34% del volumen adquirido entre agosto de 1988 y agosto de 1990 [...] En situación similar se encontraron otros productos como la leche, cuyo volumen adquirido se redujo 14.36% ante un incremento de 183.76% de su precio; la tortilla de maíz con una reducción en el volumen de 1.63% y un aumento de 148.57% en su precio; huevo de gallina con una reducción de 32.52% en la cantidad comprada y un incremento de 130.8% en el precio y el aceite vegetal con una caída de 3.64% en la cantidad comprada ante un incremento de 40.76% en el precio.³⁰²

Derivado del contraste entre estos indicadores del bienestar social de los mexicanos, es que cobra validez la afirmación realizada por Jorge Alonso, en el sentido de que con el PRONASOL se "Ha querido conectar 'solidariamente' a la extrema riqueza con la extrema pobreza, procurando ocultar que ambas son estructuralmente interdependientes, que la existencia de una se debe a la existencia de la otra [...] El programa es un paliativo al que se recurre para mitigar el descontento social; pero es a todas luces ineficaz por su ámbito restringido y selectivo [...] Se atienden superficialmente los problemas mientras se oculta y

³⁰¹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Op. Cit.* p.p. 94-95

³⁰² Moguel, Julio. *Op. Cit.* p.p. 42-43

calla lo fundamental: los nocivos efectos de la política económica y las consecuencias de los acuerdos con los núcleos de poder financieros internacional para la vida de las mayorías"³⁰³

En el terreno económico el PRONASOL ha cumplido un papel supletorio de algunas de las funciones encomendadas anteriormente a la empresa pública como eje rector de la participación directa del Estado en la economía, a la vez que también ha actuado como paliativo de las consecuencias que derivaron del proceso de desincorporación de las citadas empresas.

Tal fue el caso específico de la desincorporación de INMECAFE, iniciada en 1989; siendo así que parte de las funciones de financiamiento, acopio y comercialización del café, que antes realizaba el citado instituto, fueron llevadas a cabo, a partir del mismo año,³⁰⁴ por PRONASOL, particularmente en el caso de las actividades de financiamiento y apoyo a la producción.³⁰⁵

Sin embargo, la presencia de PRONASOL en este ámbito no resultó del todo satisfactoria para los propios destinatarios, ya que "el paso de 'una política de subsidios indiscriminados a otra de subsidios selectivos' y la eliminación de precios de garantía -entre otros factores- ha colocado contra la pared a innumerables núcleos de productores".³⁰⁶

Por lo anterior, es que Julio Moguel, particularmente ante los créditos otorgados por PRONASOL a diversas zonas cafetaleras,³⁰⁷ se hace las siguientes preguntas: ¿Fue suficiente?, ¿Permitió enfrentar la situación de emergencia vivida entonces por los pequeños caficultores?, ¿Fue un recurso que ayudó a recapitalizar el área productiva?, [...] ¿O son apenas un 'crédito' al consumo, pócima para mitigar el dolor que produce la caída en la miseria, recurso para compensar ligeramente los efectos de la crisis y de la desincorporación del INMECAFE', remedio temporal al retiro de BANRURAL, tranquilizador ante posibles conflictos sociales y políticos?."³⁰⁸

Al respecto de dichas interrogantes, cabe señalar que entre ellas mismas se encuentra la respuesta; correspondiendo a la última de éstas el presentarse en términos afirmativos; de forma tal que haciéndose extensiva no solo a INMECAFE, sino a la empresa pública en general, bien podría dar lugar a la siguiente conclusión: Las diversas acciones y programas realizados por PRONASOL son apenas un "crédito" al consumo social, pócima para mitigar el dolor que produce la caída en la miseria, recurso para compensar ligeramente los efectos de la crisis y de la desincorporación de las empresas públicas, remedio temporal al retiro de

³⁰³ Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p.p. 39-40

³⁰⁴ "PRONASOL comenzó a trabajar en el sector a través del INI desde finales de 1989, estableciendo un Programa de Apoyo a los Productores de Café, en las 12 entidades que producen el grano" Hernández Navarro, Luis y Celis Callejas, Fernando. "PRONASOL y la caficultura", en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992. p. 82

³⁰⁵ *Ibid.* p. 83

³⁰⁶ Moguel, Julio. *Op. Cit.* p. 44

³⁰⁷ "[...] las actividades del PRONASOL en el área cafetalera se iniciaron 'con la asignación de 9,800 millones que se otorgaron a 69 organizaciones: 22 de ellas en Chiapas; 25 en Oaxaca y las 12 restantes en Veracruz, Puebla, San Luis Potosí y Guerrero" *Ibid.* p. 41

³⁰⁸ *Ibid.* p.p. 41-42

la participación directa del Estado en la economía, tranquilizador ante posibles conflictos sociales y políticos.

Fue precisamente ante el riesgo de estos conflictos sociales y políticos que el PRONASOL cobró su real dimensión estratégica dentro de la línea de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ya que los resultados obtenidos en su elección como Presidente de la República dieron cuenta de la magnitud del descontento social, canalizado, en ese momento, en sus preferencias electorales hacia un miembro de la oposición al régimen; de forma tal que el "revertir las victorias electorales del [que más adelante sería el] PRD fue, en un primer momento, una parte significativa de la agenda política del PRONASOL."³⁰⁹

Bajo este contexto es que la función política del PRONASOL bien puede analizarse en diversas vertientes; la primera como una estrategia gubernamental para desactivar a la oposición, representada, fundamentalmente, en 1988 por el entonces FPN, y así contrarrestar los riesgos de una mayor conmoción social, producto de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos y de la existencia de una sociedad cada vez más participativa en torno a diversas formas de organización social; particularmente demandantes de servicios y de grupos marginados: chavos banda, campesinos, homosexuales, demandantes de vivienda, de educación, de servicios médicos, etc.; así como de las organizaciones no gubernamentales surgidas después del terremoto de 1985.

De lo anterior, da cuenta la afirmación hecha por José Luis Piñeyro, en el sentido de que:

Algunos analistas cercanos al gobierno sí reconocen el carácter preventivo del PRONASOL al afirmar que 'promueve la doble lógica de recoger por una lado los apoyos (traducidos entre otras cosas, en votos) que devienen de sus acciones, y por otra parte en organizar y hacer partícipes a estos grupos cuyas necesidades podrían tornarse en conflictivos problemas sociales'. Otro estudioso acepta la situación a medias al enfatizar: 'Hasta ahora, lo que predomina en la interpretación pública de Solidaridad, es que se trata de una iniciativa del gobierno hacia unos contingentes de pauperados que podrían devenir 'peligrosos'.³¹⁰

En consecuencia de lo anterior, fue que el PRONASOL inauguró una nueva forma de cooptación partidista, en la integración de las formas "naturales" de organización social ya existentes, es decir que "por esta vía el gobierno disputó a la denominada izquierda social su influencia y conducción autónoma o independiente de los sectores populares urbanos, en gran medida con sus propias fórmulas y métodos (la propuesta de Salinas incluye la fórmula de la democracia asamblearia y la vía de articulación sectorial a través de una coordinadora); también de los sectores rurales, al potenciar la organización de los Comités de Solidaridad vis a vis de las denominadas organizaciones autónomas".³¹¹

³⁰⁹ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 52

³¹⁰ Piñeyro, José Luis. *Op. Cit.* p. 68

³¹¹ Moguel, Julio. *Op. Cit.* p. 44

Una característica importante de esta forma de quehacer gubernamental consiste en que "La nueva coalición excluye a los viejos miembros (empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico) e incorpora a nuevos socios: granjeros con orientación mercantil, empresarios competitivos en el mercado doméstico y más allá de la frontera, segmentos del sector informal y consumidores de todo origen".³¹²

De esto último, derivó la estrategia operativa de PRONASOL, al dar respuesta, principalmente, a las necesidades de los consumidores de servicios, contado para ello con la participación directa de los mismos e involucrándolos activamente en la satisfacción de dichas necesidades; generándose así en ellos el sentimiento de coparticipación y corresponsabilidad³¹³ tan pretendido por el gobierno, y que fuera tan distinto al sentimiento de dependencia característico de las formas tradicionales de corporativismo paternalista.³¹⁴

Bajo esta lógica es que el PRONASOL impulsó una estrategia organizativa específica que, en términos generales, consistió en lo siguiente:

[...] se crea un Comité de Solidaridad (CS) que vincula directamente al funcionario del Programa con las bases, a través de una asamblea comunitaria o de colonia que es ajena a cualquier otra estructura de organización -o de mediación- corporativa (oficialista o no), y que es máxima autoridad en la regulación y vigilancia de las responsabilidades compartidas. Ya formados los comités, se avanza en una segunda fase que permite la vinculación y coordinación de los mismos en los planos locales y regionales (en el campo operan ya con regularidad los Comités Regionales de Solidaridad), mismos que, en el futuro, podrán integrarse en una estructura organizativa nacional de nivel sectorial.³¹⁵

Esta forma de organización, aunada a la capacidad de respuesta selectiva³¹⁶ a las necesidades inmediatas de los "corporativizados", sin duda alguna a resultado exitosa en el plano institucional y partidista, tal y como lo demuestran los resultados obtenidos por el P.R.I. en las elecciones de 1991, particularmente en el caso de la Delegación Alvaro Obregón en la Ciudad de México, en donde habiendo perdido el P.R.I., en julio de 1988, en todos los distritos electorales, en agosto de 1991 ganó en todos los distritos; cabe resaltar que en esta Delegación el PRONASOL presume tener 1,700 Comités de Solidaridad y que a

³¹² Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 511

³¹³ "Así, desde el punto de vista social, el método de trabajo de Solidaridad convierte la gestión de las obras públicas en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad". Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Op. Cit.* p. 67

³¹⁴ El "PRONASOL [...] descubre la otra cara de la dominación política: el consenso. Hacer creer al pueblo deprimido (y hasta a sectores medios y dominantes) que el PRONASOL surge de y es de la sociedad civil y, no, que proviene y es fundamentalmente del gobierno, del conjunto del nuevo "Estado Solidario". El PRONASOL pretende crear una nueva hegemonía basada más en el consenso que en la coerción" Piñeyro, José Luis. *Op. Cit.* p. 68

³¹⁵ Moguel, Julio. *Op. Cit.* p. 44

³¹⁶ "Se ha hecho ver que se trata de una suerte de estatismo patrimonialista que no beneficia precisamente a los Estados más pobres de la República, sino que privilegia aquellos lugares en donde el partido del Estado ha venido perdiendo clientela política" Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p. 40

ésta se le proporcionaron aproximadamente 50 millones de pesos durante 1990 y 1991, vía PRONASOL, para diferentes obras de infraestructura.³¹⁷

Por lo antes dicho, es que el PRONASOL ha sido objeto de constantes críticas por parte de diversas fuentes: "Desde la oposición política sus críticas han sido en el sentido de que se utiliza como instrumento electoral, que es parcial y solo favorece a los grupos gobiernistas y priistas, que es un programa populista, etc. Sin embargo, los adversarios reales no son los partidos de oposición, ni los críticos de la prensa, sino que se ubican entre algunos gobernadores, funcionarios, presidentes municipales y los caciques existentes en las entidades del país, quienes ven el programa como una amenaza a sus fondos y a sus intereses de control político".³¹⁸

Situación esta última que quizá no esta muy alejada de la realidad, toda vez que el PRONASOL mas que dirigido a fortalecer a la estructura partidista, estuvo encaminado a reforzar la imagen presidencial, es decir, de Carlos Salinas de Gortari, ya que "La táctica fundamental ha sido la de concentrar el mayor poder posible en manos del poder Ejecutivo, para canalizar recursos a zonas turbulentas o a grupos insatisfechos",³¹⁹ y pareciera ser que la misma estructura organizativa del PRONASOL a través de los Comités de Solidaridad, mas que fortalecer al P.R.I., debilitan su estructura sectorial, siendo así que mediante el PRONASOL "se generan estructuras paralelas o independientes de los tradicionales sectores del priismo, a veces en una franca contradicción con fuerzas locales y regionales organizadas entorno a las Ligas de Comunidades Agrarias, a los Comités de base de organizaciones oficialistas (CNC, CCI, etc.) o a otras formas del tradicional encuadramiento político".³²⁰

Por todo lo antes citado, es que cobra validez la afirmación realizada por Denise Dresser, en el sentido de que:

Es evidente que el liderazgo del P.R.I. se siente amenazado, ya que el PRONASOL parece funcionar como un partido paralelo, más vinculado a los intereses presidenciales que a los intereses del P.R.I. Los Comités de Solidaridad han comenzado a cobrar mayor dinamismo e importancia que las seccionales del PRI, y tienen la capacidad para establecer contacto directo con las autoridades de S.P.P., que asignan los recursos públicos.³²¹

Es precisamente en relación al fenómeno del presidencialismo ante el cual gira otra vertiente de análisis de la función política del PRONASOL, pero más particularmente en torno a la figura de Carlos Salinas de Gortari como presidente, de forma tal que "la retórica de PRONASOL [fue] utilizada con objetivos estratégicos para justificar importantes virajes en la política económica y social, para delinear el nuevo papel del Estado, para promover la

³¹⁷ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 53

³¹⁸ Echeverría M. Rodolfo. *Op. Cit.* p. 40

³¹⁹ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 50

³²⁰ Moguel, Julio. *Op. Cit.* p. 44

³²¹ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 53

participación popular al margen del P.R.I., y para engrandecer la figura de Carlos Salinas".³²²

Por lo anterior, es que no resultó raro que "las encuestas de opinión [revelasen en 1991] que los índices de aprobación al P.R.I. se encontraban [en ese entonces] veinte puntos por debajo de los índices de aprobación a Salinas. Bajo el efecto multiplicador de PRONASOL, la popularidad del P.R.I., no se ha favorecido tanto como la del presidente".³²³

Muchas son las hipótesis en torno a las razones de este protagonismo impulsado por Salinas de Gortari, pero lo que sí resulta cierto es que el PRONASOL le permitió a éste la creación y reforzamiento de un liderazgo totalmente ausente en sus inicios como Presidente de la República, producto de los magros resultados electorales obtenidos en 1988, logrando así no solo redefinir su relación personal con la sociedad, sino también la propia relación entre esta última y el Estado; relación tan necesaria para la construcción de "un consenso político que permita [al Estado] la continuación y profundización del programa de modernización económica"³²⁴, que le permita, a su vez, responder a las exigencias de reproducción de las condiciones de existencia del capitalismo a nivel mundial.

Es en este sentido que la pretensión de Salinas de Gortari y de su equipo de trabajo fue que el PRONASOL funcionara no únicamente como un programa sexenal, sino de un programa que trascendiera como una nueva forma de política social acorde con las nuevas exigencias del Estado mexicano y del capitalismo a nivel mundial, es decir, "se trata de construir un consenso mínimo y pasivo, y de ser posible generar una nueva hegemonía duradera para facilitar el tránsito, acelerado de la modernización económica capitalista. Esta es la apuesta máxima del gobierno y del Estado 'solidario': lograr una dominación política estable."³²⁵

Dominación política que sin duda tiene en la expectativa de millones de mexicanos su principal instrumento de trabajo y manipulación política, toda vez que, como lo apunta Denise Dresser:

PRONASOL representa la esperanza de mejores condiciones de vida. La esperanza es la materia prima de los votos. Pero la esperanza incumplida también es la materia prima de las revueltas, y si PRONASOL ofrece más de lo que puede cumplir, los sucesores de Carlos Salinas quizás descubran que las calles de 'la región mas transparente del aire' pueden asemejarse a las de Caracas, y que tal vez México no sea tan excepcional después de todo".³²⁶

Este es, sin duda alguna, el reto para el gobierno entrante, encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, que en términos concretos puede definirse como la necesidad de continuidad, si no del PRONASOL como programa específico, si de esta forma de

³²² *Ibid.* p. 55

³²³ *Ibid.* p. 54

³²⁴ *Ibid.* p. 49

³²⁵ Pifreya, José Luis. *Op. Cit.* p. 70

³²⁶ Dresser, Denise. *Op. Cit.* p. 57

instrumentar la política social; máxime cuando el propio Ernesto Zedillo, aún siendo Secretario de Programación y Presupuesto, afirmó:

El Programa Nacional de Solidaridad no busca clientelas. Se trata, precisó, de fincar relaciones modernas entre el Estado y la sociedad.³²⁷

Por lo anterior, es que surge una interrogante: ¿Sobrevivirá el PRONASOL como estrategia del gobierno de Ernesto Zedillo o será objeto de cambios, de nombre, forma y/o contenido, para enfrentar el aún existente, y cada vez mayor, descontento social de millones de mexicanos ante su paupérrima forma de vida?

La respuesta está en el aire.

³²⁷ Excélsior, noviembre 29 de 1990, citado por Barajas Martínez, Gabriela, en "El PRONASOL y sus contrastes: política social, participación y corresponsabilidad, honestidad y transparencia en los recursos, diálogo, descentralización y libertad municipal" en *Revista El Cotidiano*, Julio-agosto 1992, p. 42

CONCLUSIONES

- 1.- A partir de la época postrevolucionaria, la empresa pública en México ha estado sujeta a diversos cambios y transformaciones que le han representado desde un crecimiento desmedido hasta un proceso de desincorporación que la ha representado cambios substanciales en su función como instrumento de política económica del Estado mexicano.

Dichos cambios, en lo que respecta a su crecimiento, fueron producto de decisiones no planeadas en materia macroeconómica, de situaciones circunstanciales y coyunturales propiciadas por la inestabilidad del mercado, así como de exigencias políticas presentadas al Estado por los diversos grupos sociales involucrados en una política de corte corporativista y de cooptación partidista y, en el menor de los casos, para dar respuesta a los requerimientos mínimos de bienestar necesario para la sobrevivencia de los grupos más pauperizados de la sociedad.

En lo tocante a su desincorporación, este proceso ha derivado de la aplicación de diversas medidas de naturaleza neoliberal y monetarista, que le han sido requeridas al Estado mexicano, al igual que a otras muchas naciones, por los grandes grupos financieros internacionales.

- 2.- En el terreno económico, la empresa pública le permitió al Estado mexicano impulsar una forma de intervencionismo directo en la economía y de regulación de la misma, mediante la aplicación de diversas medidas tendientes a fortalecer un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, acorde con las exigencias de reproducción del capital a nivel mundial.

En este sentido, fue que el Estado se convirtió en el factor fundamental para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas y para reactivar un mercado seriamente dañado por la crisis financiera de 1929 y por el desgaste producido por el conflicto bélico de los años cuarenta, aplicando, por tal efecto, diversas medidas de naturaleza proteccionista, subsidiaria y complementaria de una iniciativa privada que surgió, creció y sobrevivió bajo el amparo de un Estado paternalista.

- 3.- Bajo esta forma de intervencionismo directo y de regulación de la economía, también le fue dado al Estado mexicano el contar con una fuente de legitimidad y de consenso social al responder a las exigencias de carácter normativo contempladas en la Constitución Política de 1917, particularmente en sus artículos 25 al 28, en los que se establece su necesaria participación, entre otras razones, para evitar prácticas monopólicas, para actuar como rector del desarrollo nacional y para organizar un sistema de planeación democrática.

También en este sentido actuaron sus artículos 27 y 123, toda vez que las diversas proclamas que dieron origen al movimiento armado de 1910 pasaron a convertirse en normas constitucionales y, mediante su cumplimiento, en fuentes de legitimidad y consenso para sus instituciones, no obstante el carácter selectivo y restringido de dicho cumplimiento.

- 4.- La funcionalidad económica y social de la empresa pública también habría de hacerse extensiva al terreno político, ya que esta forma de intervencionismo económico le permitió al Estado mexicano contar con los recursos necesarios para la conformación de un régimen corporativista y populista, mediante el cual el Estado lograría, durante casi seis décadas, la cooptación y disciplina de los diversos grupos organizados, estableciendo con éstos una relación de intercambio para la recíproca satisfacción de sus muy diversos y particulares intereses.

Esta forma de intercambio consistió en el otorgamiento de prebendas políticas a los dirigentes de las organizaciones llamadas oficiales por estar integradas al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y en la satisfacción limitada y selectiva de las demandas económico-laborales de sus representados, obteniendo el Estado a cambio el control y manipulación de estos grupos, así como el apoyo necesario para la aplicación de diversas medidas de política económica, pero, principalmente, obtuvo el consenso y grado de legitimidad necesarios para la estabilidad del régimen, como resultado de la manipulación del voto ciudadano a favor de los diversos candidatos del PRI en los procesos electorales.

- 5.- Si se tuviera que hacer una evaluación del papel de la empresa pública en México, hasta antes de la década de los ochentas, ésta tendría que efectuarse mediante parámetros propios de la eficacia política y no tanto de la eficiencia económico-administrativa, considerando su interrelación con el sistema político mexicano, así como su función instrumental dentro de un modelo de desarrollo que, bajo estos parámetros, ha respondido con creces a la lógica de reproducción del capitalismo a nivel mundial y a las exigencias de representatividad del Estado mexicano ante los diversos preceptos constitucionales en materia económica y social.
- 6.- Con la llegada de los años setentas se presentaron en México los primeros efectos de una crisis económica derivada, entre otras razones, del agotamiento de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, así como de la presencia de una crisis de magnitudes internacionales que enfrentó al país al gran problema de la falta de fluidez de los préstamos internacionales y al incremento de las tasas de interés sobre la deuda acumulada durante tantos años de un desarrollo económico subsidiado por el Estado a través de la deuda pública, evidenciándose con esto el alto grado de dependencia de la economía mexicana hacia las decisiones impuestas por los grandes grupos financieros y del capitalismo mundial.
- 7.- Paradójicamente, fue durante la misma década de los setentas cuando el Estado mexicano actuó con un mayor margen de autonomía relativa, postergando así, hasta la década de los ochentas, la pretensión del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) para aplicar en el país un modelo de corte neoliberal como estrategia para dinamizar, principalmente, las economías de los países altamente desarrollados.
Esta situación de mayor margen de autonomía relativa fue producto de condiciones coyunturales y circunstanciales, como lo fue el incremento de los precios del petróleo y el descubrimiento de grandes reservas de este energético en el país, por lo que el Estado mexicano, contrariamente a las pretensiones del F.M.I., impulsó un mayor

proteccionismo de la planta productiva, intensificó el uso del gasto público y propició la existencia de un mayor circulante al interior del país; todo esto bajo el supuesto de que sería con los ingresos provenientes de la venta del petróleo con lo que México financiera no sólo el pago de la cada vez mayor deuda pública, sino también su acceso al grupo de los países desarrollados.

- 8.- Ante la caída de los precios internacionales del petróleo fue que la década de los ochentas representó para México no sólo el derrumbamiento de las expectativas de un desarrollo económico autosostenido, sino también la agudización de la ya de por sí situación crítica del país, sumergiéndolo en el espiral de la deuda externa y del fenómeno inflacionario, obligándolo a modificar sus principales estrategias de política económica y su posición ante los grupos financieros internacionales.
- 9.- El gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó por su estricta disciplina económica de naturaleza monetarista y neoliberal, intercambiando el acceso de México a nuevas líneas de crédito por la aplicación íntegra de las medidas propuestas por el F.M.I., entre las que destacan: la apertura económica y comercial del país hacia el exterior, la reducción del gasto público y el redimensionamiento del Estado a través de la venta de sus empresas, particularmente aquellas que resultaran más rentables para el sector privado nacional e internacional.

En este sentido es que la reforma del Estado, cuya paternidad sería tan proclamada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en realidad dio inicio durante este periodo, si bien exclusivamente en el terreno económico y teniendo como fundamento las diversas reformas jurídicas impulsadas por Miguel de la Madrid, sentando así las bases legales de la reforma del Estado que, ciertamente, intensificaría su sucesor al frente del Poder Ejecutivo.

Dichas reformas, además de sustentar jurídicamente la retracción económica del Estado, también actuaron como estrategia política para mejorar la relación del Estado con la iniciativa privada, tan deteriorada por el discurso ideológico de los dos sexenios anteriores.

- 10.- La reforma del Estado mexicano no puede ser vista como un proceso a través del cual dicho Estado se niega la posibilidad de participar en el ámbito económico, ni tampoco la de actuar como agente redistribuidor de la riqueza social, y mucho menos como elemento mediatizador de la lucha de clases, sino que más bien forma parte de un proceso de readecuación a las nuevas exigencias del capitalismo a nivel mundial que, para su reproducción, impulsa actualmente el llamado modelo de globalización económica; mismo ante el cual cobra sentido la frase de Bud Godegberg, social demócrata alemán: "Todo el mercado posible, todo el Estado necesario".

En otras palabras, puede afirmarse que responde a un proyecto para impulsar un nuevo esquema de economía mixta, en el que el Estado participe como agente dinamizador de la economía, bajo parámetros de productividad, calidad y eficiencia, y no como tradicionalmente se venía desempeñando, es decir, protegiendo y subsidiando a una

economía nacional de naturaleza deficitaria y de escaso margen de competitividad a nivel mundial.

- 11.- Las medidas económicas instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid representaron un éxito ante las expectativas del F.M.I. y del capitalismo mundial, pero en contraparte agudizaron la ya de por sí situación crítica de la política nacional, particularmente en lo que respecta a la principal fuente de legitimidad del Estado mexicano, es decir, los grupos corporativizados; esto en tanto que la relación de intercambio establecida con estos grupos se vio seriamente dañada ante la imposibilidad del Estado para satisfacer, vía empresa pública, sus demandas de tipo económico y laboral.

Esto derivó en una crisis de representatividad de sus dirigentes, al ser severamente cuestionada su capacidad de liderazgo, por lo que la presencia de éstos al interior del sistema político mexicano se vio también restringida como resultado de su falta de funcionalidad en el control y manipulación de sus representados y por el acceso al poder de los nuevos grupos políticos llamados tecnócratas, quienes fundamentaron su ascenso político no tanto en sus antecedentes partidistas, sino en el manejo de las técnicas económico-administrativas y en sus títulos académicos.

Todo esto le representó al Estado el no contar más, por esta vía, con el apoyo incondicional para la aplicación de diversas medidas de política económica, así como con el consenso y grado de legitimidad que en el pasado obtuviera mediante la manipulación y la cooptación del voto ciudadano; agravándose esta situación al encontrar la sociedad civil la posibilidad de integrarse a nuevas formas de organización política y social en las organizaciones no gubernamentales surgidas, a partir del terremoto de 1985, como una nueva forma de conciencia social que se haría presente en el mayor descalabro político sufrido, desde su fundación, por el llamado partido-gobierno, enfrentando así al nuevo titular del Ejecutivo a la mayor crisis de legitimidad y representatividad de la época postrevolucionaria en México.

- 12.- El gobierno de Carlos Salinas de Gortari impulsó integralmente la llamada reforma del Estado, atendiendo no sólo aspectos de carácter económico, como lo hiciera en su momento Miguel de la Madrid, sino haciéndola extensiva a los terrenos político y social.

En el plano económico las reformas efectuadas contaron con el sustento legal heredado por su predecesor, pero se caracterizaron por ser más espectaculares y de mayor trascendencia, al hacerse extensivo el proceso de privatización y reprivatización a empresas de la magnitud de Teléfonos de México y al sector bancario, entre otras.

- 13.- Los cambios y transformaciones experimentados por el sector público en México, particularmente a través de su redimensionamiento, no le han representado al Estado restricciones en su función rectora de la economía, sino que más bien han sido tendientes a reformular dicha función bajo nuevos parámetros de participación económica; tal ha sido el propósito del proceso de privatización y reprivatización de la empresa pública.

Por lo anterior, es que este proceso resultó ser mas espectacular que sustantivo, considerando que, si bien el número de empresas propiedad del Estado se vio reducido, su presencia en la integración del Producto Interno Bruto se mantiene casi en los mismo términos, al provenir dicha participación de la propiedad monopólica del Estado sobre la industria petroquímica.

14.- El carácter intensivo de los procesos de desregulación económica y de liberación comercial, particularmente frente al sector externo, que se vio reforzado con la firma del Tratado de Libre Comercio, en clara respuesta al actual proceso de globalización de la economía, le ha representado al Estado mexicano la exigencia de modificar sus parámetros de participación en la economía, vía empresa pública, por considerar que esta última inhibe el grado de competitividad del sector privado nacional, al actuar como subsidiaria y protectora del mismo, enfrentándose así México al riesgo de convertirse únicamente en demandante de bienes y servicios ofertados por las empresas internacionales, y en ofertante de materias primas y mano de obra a bajo costo.

15.- La presente situación de México ante el mundo, enfrenta al Estado a la exigencia de una verdadera reforma administrativa que, entre otros muchos aspectos, le permita contar con un sector paraestatal acorde con los requerimientos actuales de productividad, calidad y competitividad de la economía a nivel mundial; de forma tal que los diversos preceptos normativos referentes a la planeación estratégica, consolidación de los órganos de gobierno de las entidades, mayor grado de autonomía de gestión de éstas, cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, etc., deberán ser no sólo letra muerta, sino una realidad en el quehacer administrativo de cada una de las entidades que conforman a dicho sector.

De igual modo, le resulta necesario al Estado mexicano clarificar en la práctica la distinción ya existente entre empresas públicas y entidades de servicio institucional, evitando con esto la evaluación indiscriminada de ambas bajo parámetros únicos de eficacia, como tradicionalmente lo hacía, ya que en el caso de las empresas públicas se deberán de evaluar bajo un criterio básico de rentabilidad financiera, y no así, necesariamente, las entidades de servicio institucional, por ser su naturaleza mas social que económica.

16.- En el terreno político, los resultados de las reformas impulsadas por Carlos Salinas de Gortari, no se hicieron esperar, toda vez que como consecuencia de la reforma electoral de 1990 y de la atención a la problemática social mediante el Programa Nacional de Solidaridad, le fue posible al partido oficial obtener nuevamente el llamado "carro completo", logrando así al cooptación de casi cien por ciento de los puestos de elección popular en disputa; si bien esto último más como reconocimiento a la figura presidencial de Carlos Salinas de Gortari y a su estrategia de gobierno, que como apoyo incondicional al Partido Revolucionario Institucional, con lo cual logró el citado presidente sortear, en un lapso de tres años, la crisis de legitimidad que caracterizó los inicios de su gobierno.

- 17.- Los logros obtenidos mediante la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari resultaron más espectaculares, considerando que fue precisamente mediante el Programa Nacional de Solidaridad como logró el Estado enfrentar la crisis y decadencia del sistema corporativista y populista de las décadas precedentes, ya que mediante dicho programa el Estado mexicano retomó nuevamente el control, manipulación y cooptación de gran parte de la sociedad civil; si bien a diferencia del viejo sistema corporativista que atendía fundamentalmente a los grupos organizados en torno al partido oficial, toda vez que este programa fue dirigido principalmente hacia los grupos sociales más pauperizados, organizados en torno a su propia comunidad.
- 18.- El Programa Nacional de Solidaridad no representa cambios substanciales en los objetivos de la política social del Estado mexicano, considerando que, al igual que con el régimen populista y corporativista, con este programa se ha pretendido establecer nuevamente un intercambio del "factor esperanza" de la sociedad, dado el carácter selectivo y restringido de atención a las demandas sociales, por la obtención de apoyos políticos a favor del Partido Revolucionario Institucional y, particularmente, en su momento, a la figura presidencial de Carlos Salinas de Gortari, actuando también como paliativo y contenedor ante los riesgos de una conmoción social que enfrente al Estado no sólo a una crisis de legitimidad del Ejecutivo, sino del propio sistema político mexicano.
- Por lo tanto, es de esperarse que bajo el nombre de Solidaridad, o el que se le quiera dar, esta forma de instrumentar la política social seguirá vigente durante el actual sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, y quizá otros más, en tanto las condiciones de exigencia de reproducción del capitalismo mundial no se modifiquen, o bien, el Estado mexicano no aplique nuevas formas de integración de la sociedad civil al quehacer de la política nacional.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOGRAFIA

- ABURTO JIMENEZ, Manuel. *Administración por calidad*, Compañía Editorial Continental, México, 1994.
- ACLE TOMASINI, Alfredo y VEGA HUTCHISON, Juan. *La empresa pública desde fuera, desde dentro*, Limusa, México, 1986.
- ALONSO Jorge, AZIZ Alberto y TAMAYO Jaime. *El nuevo Estado mexicano. I. Estado y economía*, Nueva imagen, México, 1992.
- ALTVATER, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en Sonntag H. y Valecillos H. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1983.
- ANGELES, Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones El Caballito, México, 1987.
- CALDERON RODRIGUEZ, José. "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia", en Gutiérrez Garza, Esthela [coord], *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado del bienestar*, Siglo Veintiuno Editores, 1988.
- CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel [compilador]. *Empresas públicas*, UNAM, FCP y S, SUA, México, 1990.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Las empresas públicas en México*, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. *México, la disputa por la nación*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984.
- CORDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, Serie popular Era, México, 1977.
- CHANES NIETO, José. "La reforma del Estado y la dimensión de la administración pública en México", en Rodríguez Araujo, Octavio [Coord.] *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.
- FERNANDEZ SANTILLAN, José. *Política y administración pública en México*, INAP, México, 1980.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1985.
- GONZALEZ TIBURCIO, Enrique. *Reforma del Estado y política social*, INAP, México, 1991.
- GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo "Empresa pública y privatización en México, en Garza, María del Carmen. *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, México, 1992.
- GUILLEN ROMO, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940/1982*, Ediciones Era, México, 1985.
- HUERTA G., Arturo. "Crisis y regulación del capitalismo" en López Díaz, Pedro. [coord]. *La crisis del capitalismo, teoría y práctica*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984.

- LOMBARDO, Horacio y Orozco, J. Jesús. "Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México" en Kaplan, Marcos [Coord.], *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM, México, 1994
- LOYOLA A., J. Antonio y SCHETTINO Y., Macario. *Estrategia empresarial en una economía global*, Grupo Editorial Iberoamericana, México, 1994.
- REBOLLEDO, Juan. *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- REY ROMAY, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984.
- ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, INAP, México, 1985.
- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. *Reestructuración del sector paraestatal*, SCGF-Fondo de Cultura Económica, México, 1988 (Cuadernos de Renovación Nacional, t. IV).
- TELLO, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984.
- TEUTLI OTERO, Guillermo. "Evaluación, control y evaluación de la empresa pública en México" en Franco Guerrero, Jesús [et.al], *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, México, 1986.
- VILLARREAL, René. *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, México, 1988.

HEMEROGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, Noviembre 1989, INAP, México, 1990.
- ALMADA, Carlos F. "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", en *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, Noviembre 1989, INAP, México, 1990.
- AYALA ESPINO, José Luis. "La reforma del Estado: saldos y desafíos", en *Revista de Administración Pública*, num. 89, 1995, México.
- AZAR GARCIA, Jorge Salomón. "La integración y sus desafíos" en *Seminario Internacional sobre el papel de la administración pública en los procesos de integración*, Noviembre 1992, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1993.
- BARAJAS MARTINEZ, Gabriela. "El Pronasol y sus contrastes: caridad gubernamental, neopresidencialismo, y corrupción, mecanismos de control político y de anulación del

municipio, arma partidaria y clientelar", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.

CASAR, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos*, núm. 168, Diciembre 1991, México.

CORDERA CAMPOS, Rolando. "Estatolatría y Estatismo: Del cielo a la tierra", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.

_____. "Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 24, núm. 4 Abril 1979, México.

CORDERO, Salvador y GOMEZ TAGLE, Silvia. "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México", en *Revista del Centro de Estudios Políticos*, núm. 16, Octubre-Diciembre 1978, UNAM, F.C.P. y S., México.

CORDOVA, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.

CROZIER, Michel. "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina", en *Memoria del Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, Noviembre 1984, México, 1990.

DRESSER, Denise. "Pronasol: ¿nueva hegemonía política?" en *Revista El Cotidiano*, núm. 49 Julio-Agosto 1992, México.

ECHEVERRÍA M., Rodolfo. "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.

GARCIA COTARELO, Ramón. "Neoliberalismo: razones y sinrazones" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colección Política y Administración, Tomo III, vol. V., junio 1992, México.

GARCIA PEZ, Benjamín. "Hacia un nuevo modelo de empresa pública" en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1995, México.

HERNANDEZ NAVARRO, Luis y CELIS CALLEJAS, Fernando. "Pronasol y la cañicultura", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.

JIMENEZ BADILLO, Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.

- municipio, arma partidaria y clientelar", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- CASAR, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos*, núm. 168, Diciembre 1991, México.
- CORDERA CAMPOS, Rolando. "Estatolatría y Estatismo: Del cielo a la tierra", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.
- _____. "Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 24, núm. 4 Abril 1979, México.
- CORDERO, Salvador y GOMEZ TAGLE, Silvia. "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México", en *Revista del Centro de Estudios Políticos*, núm. 16, Octubre-Diciembre 1978, UNAM, F.C.P. y S., México.
- CORDOVA, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.
- CROZIER, Michel. "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina", en *Memoria del Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, Noviembre 1984, México, 1990.
- DRESSER, Denise. "Pronasol: ¿nueva hegemonía política?" en *Revista El Cotidiano*, núm. 49 Julio-Agosto 1992, México.
- ECHEVERRÍA M., Rodolfo. "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- GARCÍA COTARELO, Ramón. "Neoliberalismo: razones y sinrazones" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colección Política y Administración, Tomo III, vol. V., junio 1992, México.
- GARCÍA PEZ, Benjamín. "Hacia un nuevo modelo de empresa pública" en *Revista de Administración Pública*, num. 89, 1995, México.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y CELIS CALLEJAS, Fernando. "Pronasol y la caficultura", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.

- KAPLAN, Marcos. "Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en América Latina contemporánea", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 29 núm. 4, Abril 1979, México.
- LOAEZA, Soledad. "La reforma del Estado y la iniciativa privada", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.
- MARTINEZ NATERAS, Arturo. "Solidaridad: cambios y permanencia. La programación regional, un caso", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- MOGUEL, Julio. "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- PENICHE, Antonio. "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- PIÑEYRO, José Luis. "El Pronasol: ¿nueva hegemonía política?", en *Revista El Cotidiano*, núm. 49, Julio-Agosto 1992, México.
- RODRIGUEZ LOPEZ, Julio. "El socialismo democrático ante el reto de la economía abierta", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colección Política y Administración, Tomo III, Vol. y, Junio 1992, México.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Reformando al Estado", en *Revista Nexos*, núm. 148, Abril 1990, México.
- _____. "El liberalismo social, nuestro camino", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colección Política y Administración, Tomo III, Vol. V, Junio 1992, México.
- TAMAYO, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales" en *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, Noviembre 1989, INAP, México, 1990.
- TELLO MACIAS, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social", en *Revista Nexos*, núm. 145, Enero 1990, México.
- ZERMEÑO, Sergio. "El fin del populismo mexicano", en *Revista Nexos*, núm. 113, Mayo 1987, México.